

00483
6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO EN CHIAPAS

Modelo para alcanzar el ejercicio pleno del Municipio Libre

EL CASO DE TAPACHULA EN EL SOCONUSCO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ENRIQUE WIENCKE GUALTIERI

TUTOR: DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ

MÉXICO, D.F.

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

AGRADECIMIENTO

AL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL Y, EN PARTICULAR , A LAS AUTORIDADES DE LA ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERÍA MECÁNICA Y ELÉCTRICA, QUE ME PERMITIERON REALIZAR LOS ESTUDIOS Y LA ELABORACIÓN DE ESTA TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS MAESTROS

**UN AFECTUOSO RECUERDO DEL DOCTOR
PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ**

MAESTRO Y AMIGO.

AL DOCTOR FRANCISCO PATIÑO ORTIZ

**MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO Y
RECONOCIMIENTO POR SU SIGNIFICATIVO
APOYO.**

A LOS DOCTORES

**LORENZO ARRIETA CENICEROS, MARCELA
ASTUDILLO MOYA, ALEJANDRA CABELLO
ROSALES, JORGE FERNANDEZ RUIZ,
ELENA JEANNETTI DAVILA Y ANTONIO
MURGUIA ROSETE.
POR SUS VALIOSOS CONSEJOS Y
RECOMENDACIONES**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A LA AMADA COMPAÑERA DE MI VIDA

**ISAURA OLIVARES RAMÍREZ
POR TODO.**

A MIS HIJOS

**ENRIQUE Y LOURDES
MARIA ISAURA Y VICTOR
LORENZO
RAFAEL Y ANA
ALEJANDRO Y CLAUDIA
POR SU AMOR, LAS ALEGRÍAS Y
SATISFACCIONES
QUE ME HAN REGALADO.**

A MIS NIETOS

**VICTOR ERWIN
KRISTELL
ISAURA
SAMANTHA
ERWIN
VIVIANNE
ENRIQUE
GUSTAVO
CASSANDRA, Y
ALEJANDRO
POR EL CARÍÑO Y TERNURA
QUE DE ELLOS HE RECIBIDO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1	Grecia	1
1.1.1	Los principios	1
1.1.2	La colonización	2
1.1.3	Unión y expansión	3
1.1.4	Dominio, escritura y religión	5
1.1.5	Los cambios políticos	6
1.1.6	Instituciones políticas y administrativas	7
1.1.7	En busca de la justicia	9
1.1.8	Solón y Clístenes	10
1.1.9	El siglo de Pericles	11
1.2	Roma	13
1.2.1	Italia y su población primitiva	13
1.2.2	La Monarquía	14
1.2.3	La República	15
1.2.4	La emancipación de la plebe	16
1.2.5	La reconstrucción	18
1.2.6	La ciudadanía	19
1.2.7	El Derecho Romano	20
1.2.8	El imperio	20
1.3	España	23

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO.

2.1	Etapa Precolonial	25
2.1.1	De los sacerdotes a los Tlatoanis	27
2.1.2	El Calpulli y sus funcionarios	29

2.2 Epoca Colonial	30
2.2.1 Cabildos de Indígenas	33
2.2.2 Cabildos de Españoles	35
2.3 Siglo XIX	38
2.3.1 Inicios del federalismo en México	40
2.3.2 Constitución de Cádiz	42
2.3.3 Abrogación y restablecimiento	43
2.3.4 Constitución de Apatzingán	44
2.3.5 Reglamento provisional político del Imperio Mexicano	44
2.3.6 Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	45
2.3.7 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	47
2.3.8 Leyes Constitucionales de la República Mexicana	48
2.3.9 Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos	49
2.3.10 Bases Orgánicas de la República Mexicana	49
2.3.11 Constitución Política de 1857.....	51
2.3.12 Estatuto provisional del Imperio Mexicano	54
2.3.13 El Porfiriato	54
2.4 Siglo XX	55
2.4.1 El municipio en los planes revolucionarios	55
2.4.2 El Plan de Guadalupe y las adiciones de 1914	56
2.4.3 Ley General sobre libertades municipales	57
2.4.4 La Constitución Política de 1917	57
2.4.5 El Artículo 115 de la Constitución Política de 1917	58
2.4.6 Las reformas al Artículo 115 Constitucional	60
2.5 Texto actual del Artículo 115 Constitucional	64

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III. EL MUNICIPIO Y SU GOBIERNO

3.1	Etimología	72
3.2	Definiciones	72
3.3	Elementos que integran el Municipio	74
3.3.1	El Territorio	74
3.3.2	La Población	75
3.3.3	El Gobierno	76
3.4	Marco Jurídico del Municipio	77
3.4.1	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	77
3.4.2	La Constitución Estatal	77
3.4.3	La Ley Orgánica Municipal	77
3.4.4	Los Bandos y Reglamentos Municipales	78
3.5	Las modalidades del Gobierno Municipal	78
3.5.1	Régimen de Gerente	79
3.5.2	Gobierno por Comisión	79
3.5.3	Gobierno del Mayor y del Consejo	80
3.5.4	Gobierno del Presidente Municipal y el Ayuntamiento	80
3.6	Los Ayuntamientos en los Municipios de México	81
3.7	Tipología Municipal	86
3.7.1	Municipio Metropolitano	87
3.7.2	Municipio Urbano	87
3.7.3	Municipio Semi-Urbano	88
3.7.4	Municipio Rural	88

CAPÍTULO IV. LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE CHIAPAS

4.1	El Federalismo Mexicano	90
4.1.1	Problemas que enfrenta la práctica del Federalismo	95

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7

4.1.2 Medidas que pueden moderar esos problemas	96
4.2 Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional	97
4.2.1 Puntos que deberá observar la Ley Reglamentaria	98
4.3 Fundamento Jurídico del Gobierno del Estado de Chiapas	104
4.3.1 Poder Legislativo	105
4.3.2 Poder Judicial	107
4.3.3 Poder Ejecutivo	108
4.4 El Gobernador del Estado y la Administración Pública	110
4.4.1 Algunas ideas para reorientar la Administración Pública en el Estado de Chiapas	110
4.4.2 Filosofía de una nueva forma de Gobierno	113
4.4.3 El Gobierno normativo	114
4.4.4 El Gobierno participativo	115
4.4.5 El Gobierno competitivo	116
4.4.6 El Gobierno que busca cumplir una misión	117
4.4.7 El Gobierno orientado a resultados	118
4.4.8 El Gobierno que trata a los ciudadanos como clientes	119
4.4.9 El Gobierno empresarial	120
4.4.10 El Gobierno que se adelanta a los problemas ..	121
4.4.11 El Gobierno descentralizado	122
4.4.12 El Gobierno que se apoya en las fuerzas del mercado	123

CAPÍTULO V. EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO EN CHIAPAS

5. Reflexiones sobre el Municipio	124
5.1 La Autonomía Municipal	128
5.1.1 Autonomía Política	128
5.1.2 Autonomía Financiera	128
5.1.3 Autonomía Administrativa	128

5.2 Marco Jurídico del Municipio en Chiapas	129
5.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	129
5.2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas	130
5.2.3 Propuesta de cambios en la redacción de algunos artículos	137
5.2.4 Ley Orgánica del Estado de Chiapas	141
5.2.5 La desigualdad municipal	146

CAPÍTULO VI. EL CASO DE TAPACHULA EN EL SOCONUSCO

6.1 Chiapas en la historia	148
6.1.1 Etapa precolombina	148
6.1.2 En la Colonia	155
6.1.3 División territorial	157
6.1.4 En la Independencia	160
6.2 Problemática político-social	163
6.3 En la Geografía	174
6.4 Principales recursos naturales	180
6.4.1 Agricultura	180
6.4.2 Ganadería	181
6.4.3 Silvicultura	182
6.4.4 Pesca	182
6.4.5 Minería	183
6.4.6 Turismo	184
6.5 Infraestructura	184
6.5.1 Ferrocarriles	184
6.5.2 Aeropuertos	184
6.5.3 Puertos de altura	184
6.5.4 Comunicaciones	185
6.5.5 Carreteras	185

6.6 El caso de Tapachula en el Soconusco	185
6.6.1 Tapachula y su región	187
6.6.2 Problemática Municipal	190
6.6.3 La concentración de población en los centros urbanos	192
6.6.4 La marginación rural	192
6.6.5 La crisis financiera municipal	193
6.6.6 El federalismo fiscal y el Municipio	196
6.6.7 La concentración de los sistemas de producción en municipios metropolitanos	201
 CONCLUSIONES	 203
 BIBLIOGRAFÍA	 208

INTRODUCCION

Hace muchos años un querido y respetado maestro, nos dijo: ni son ustedes poseedores del *ars inveniendi* ni hay reglas infalibles que garanticen por anticipado el descubrimiento de nuevos hechos y la invención de nuevas teorías. En ciencia no hay caminos reales, la investigación se abre camino en la selva de los hechos y debemos elaborar nuestro propio estilo de pesquisa, de descubrir pautas, de plantear problemas y de proponer soluciones. Apártense de todo tipo de dogmatismo.

Hoy, cincuenta años después de haber ingresado a nuestra querida Escuela Nacional, hoy Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con cuarenta y cinco años en la docencia y de servicio en los tres órdenes de gobierno, además de haber incursionado en la política y en la actividad empresarial, he preparado este trabajo para estar en posibilidad de defenderlo en el examen concerniente para alcanzar el grado de Doctor en Administración Pública.

A lo largo de mi existencia he sido testigo de avances y estancamientos de la actividad municipal. En el caso de Tapachula, nuestros padres con el especial cariño que le tenían al terruño se preocupaban porque todo marchara bien, mantenían estrecho contacto con el Ayuntamiento y todos aportaban, en la medida de sus posibilidades, diversas sumas y esfuerzo para la solución de los problemas más importantes.

Con el paso de los años la población se fue incrementando, particularmente con la llegada de personas procedentes de diversos lugares, y aquella estructura casi familiar fue poco a poco desapareciendo y con ella mucho de la amistosa y positiva actitud de los lugareños.

Los problemas se recrudecieron cuando algunos funcionarios de diversas administraciones del Estado participaron en la imposición de autoridades municipales

* Posibilidad de descubrir la técnica del descubrimiento o de inventar la técnica de la invención.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAGINACIÓN DISCONTINUA

no gratas al pueblo, y con la centralización económica y política que se dio con la aprobación de varias leyes que redujeron la capacidad de acción del Ayuntamiento.

Es conveniente recordar que el Municipio no es una simple circunscripción territorial con un fin político, sino una sociedad en la que lo científico, lo económico, lo artístico y lo religioso; esto es, cuanto ha de cumplir el hombre, se ha desarrollado y concretado. Como forma de gobierno es la más cercana al pueblo y tiene como función primordial la satisfacción de los servicios públicos de carácter local, así como el mantenimiento de la armonía de su vida social dentro de un régimen de derecho y bienestar.

La vida del Municipio ha estado impregnada, por un lado de arbitrariedades, transtornos y rupturas, y por otro, de reconocimientos y de algunos propósitos de revitalización. Su vigencia y permanencia hasta nuestros días nos permite afirmar que es el más sólido fundamento de nuestra organización social, territorial y político-administrativa.

Frente a la intolerancia y opresión que ejercen las autoridades federales y estatales sobre esta institución política fundamental, la comunidad insiste en demandar para ella autonomía y libertad en la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, nos propusimos realizar este trabajo para reseñar la realidad de la región y presentar algunas sugerencias que permitan diseñar un modelo encaminado al fortalecimiento del Municipio.

Partimos de la siguiente interrogante: Porqué si el Municipio Libre, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país, esta Institución política fundamental es un apéndice de los otros dos órdenes de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como esta situación es incongruente con el principio constitucional mencionado, qué debe hacerse para adecuarlo a él, y porqué es así en el Estado de Chiapas.

Desde el inicio de nuestro estudio descubrimos la existencia de una compleja problemática social, jurídica, política, económica y administrativa en los órdenes estatal y municipal del Estado de Chiapas, que provocaron una serie de incógnitas sobre sus causas, así como el retraso de su solución y la forma en que puede ser resuelta.

La pesquisa para encontrar la fuente de esos problemas nos condujo a las raíces más profundas de nuestra colectividad social en donde además se reveló su origen en la crueldad de los conquistadores, en las disputas que más tarde se dieron entre los españoles, criollos, mestizos e indígenas, y en los conflictos y controversias que se han dado desde la colonia hasta nuestros días entre los actores de la política, sus visiones y conveniencias.

Al continuar nuestro estudio fueron surgiendo los factores que, a nuestro juicio, han retrasado la solución a nuestra problemática: intereses mezquinos, reglamentación inadecuada, incapacidad político administrativa, corrupción, recursos económicos escasos y ausencia de voluntad política.

En nuestras conclusiones intentamos descubrir los elementos que pueden servir de base para alcanzar ese fortalecimiento, reconociendo que en la realidad existen ciertos límites políticos e institucionales que llegan a condicionar la selección de las opciones y la toma de decisiones.

Las aportaciones teóricas que nos parecen más interesantes son las conceptualizaciones acerca de lo que es el Municipio. Se afirma que es una comunidad básica, republicana, democrática y autónoma; por otra parte que es una comunidad política, y también que representa un tercer orden de gobierno junto al federal y al estatal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Indiscutiblemente, el Municipio es una comunidad básica o sea una asociación primaria y fundamental de seres humanos. Vista así por la doctrina, aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano.

El Municipio actual mexicano, en cuanto comunidad básica, debe cumplir fines totales. Y, en consecuencia, la mayor o menor autonomía que se le reconozca no debe medirse por la posición que guarde respecto de la entidad federativa y del gobierno federal, sino en función de que efectivamente puede cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales. La idea de atribuirles la obligación de proporcionar ciertos servicios mínimos obedece precisamente de su reconocimiento como sociedad básica.

Ahora bien, para entender y comprender la posición del Municipio mexicano vigente como parte del poder público, es preciso ubicarlo respecto a los otros órdenes de gobierno. Los tres órdenes se ejercen sobre una misma y única población, y el territorio del Municipio es también jurisdicción de los Estados y de la Federación. Sólo las competencias y las atribuciones son distintas, excluyentes en la casi totalidad de los casos y sólo excepcionalmente concurrentes, lo que trae confusiones y dificultades para el ejercicio de las atribuciones de los municipios que, en este caso, compiten de manera desigual con los poderes de los Estados y de la Federación en una correlación política muy desventajosa.

De ahí la necesidad de una Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, que clarifique y establezca el procedimiento mediante el cual el gobierno municipal vinculará sus esfuerzos con las autoridades locales y federales para lograr coherencia en las políticas públicas, y defina la distribución de las competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Desde luego, si la racionalidad, la eficiencia y la factibilidad determinan el concepto de lo público, para establecer un orden justo y unificado sobre muchos ámbitos de la vida pública se requiere de una acción conjunta y decidida de todos.

El Municipio de México ha dado pasos adelante, y así debe ser el proceso de maduración política de la sociedad civil en Chiapas que requiere de una Institución que garantice el desarrollo político y social.

El conocimiento científico es a veces desagradable, a menudo contradice a los clásicos, tortura el sentido común y humilla a la intuición; también puede ser conveniente para algunos y no para otros. En cambio aquello que lo caracteriza es su verificabilidad: siempre es susceptible de ser verificado; esto es, confirmado o disconfirmado.

Las proposiciones que comunican información acerca de la sociedad han de ponerse a prueba por ciertos procedimientos empíricos, tales como el recuento o la medición. Pues, aunque el conocimiento de los hechos no proviene de la experiencia pura – por ser la teoría un componente indispensable en la recolección de informaciones fácticas – no hay otra manera de verificar nuestras sospechas que recurrir a la experiencia.

Cuando se trata de identificar científicamente un problema es necesario colocarlo dentro de su contexto estructural e histórico. Esto significa conocer el entorno político, jurídico y socioeconómico del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto.

Es por ello que los métodos centrales de nuestra investigación han sido el histórico, porque estamos convencidos de que la realidad social del Municipio sólo se puede visualizar en su globalidad, comprendiendo las razones de su pasado. En este marco, la historia nos permite entender el presente y adecuar su futuro, y el deductivo, en el sentido de que va de lo general a lo particular, a partir de ciertos principios generales producto de la observación de la naturaleza humana. También hemos utilizado otros métodos propios de la administración pública, diversas técnicas como: la documental, observación directa, entrevistas y nuestra experiencia particular, que han

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

permitido el desglose de la realidad tanto en el nivel concreto como en el abstracto. En el primero de ellos ubicaríamos a las normas y, en el segundo, el marco global político, económico, social y administrativo, en que suceden.

En cuanto a normatividad, es conveniente recordar que la necesidad de realizar valores jurídicos en una determinada circunstancia histórica ha hecho indispensable el establecimiento de una organización política que no sólo ofrezca reglas sobre organización y funcionamiento del poder, sino prescripciones sobre formulación, aplicación, derogación o reformas del sistema. Esto que afirma Eduardo García Maynez respecto del Estado, en su obra *Lógica del Concepto Jurídico*, puede considerarse válido en los tres órdenes de gobierno, ya que no pueden dejar de tener en cuenta criterios axiológicos, sobre todo en el momento de la creación de las normas generales que han de regir sus relaciones recíprocas. Desde luego no sólo se atiende a los valores jurídico-políticos, sino también a otros valores, como lo son los de carácter social, económico y cultural.

Ello supone, por parte de los estadistas, un conocimiento profundo de la realidad social, de las fuerzas económicas y políticas que en ella actúan y del grado de cultura de los componentes del grupo; pues no se trata solamente de intuir ideales, sino adoptar un sistema de valoraciones y de tener clara conciencia de las jerarquías axiológicas, de la posibilidad de conflictos estimativos y de la necesidad de ciertas pautas para su solución.

Asimismo, los gobernantes, al establecer los principios que han de regir las actividades y de tomar decisiones que constituirán el marco estratégico dentro del cual se ha de actuar, deben de tener en cuenta que el desarrollo político está relacionado con los cambios de estructuras; con un criterio más moral de la política; con los procesos políticos; con una mayor eficacia y coherencia en la labor de los órganos del Estado, y con una nueva actitud de los partidos políticos que se traduzca en fijación de objetivos nacionales consensados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La ausencia de un verdadero desarrollo político produce un vacío de legitimidad que trae consigo serios problemas en la Administración Pública.

La Administración Pública, entendida como la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de órganos y organismos que componen el Poder Ejecutivo del Gobierno, y de los procedimientos que ellos aplican, así como de las funciones administrativas que llevan a cabo los otros poderes, está enraizada en los patrones culturales, la idiosincracia, las tradiciones, las características y las actitudes del pueblo. Obedece a concepciones y manifestaciones que se han ido formando y modificando a través del devenir histórico y adquieren perfiles e imágenes que reflejan el desarrollo de la nación a la que pertenecen, en las determinadas épocas en que ella actúa.

Atentos a esas raíces, nuestra Administración Pública debe, entre otras áreas, dar prioridad no sólo al estudio de las soluciones para superar el subdesarrollo por diferentes medios, entre ellos una mejor administración, sino idear nuevas formas de administración que coadyuven a superar la crisis que viven nuestros municipios.

Hay un trasfondo de inercia y de ineficacia que ha impedido a nuestra Administración Pública adaptarse a las exigencias del devenir. Esto se manifiesta no sólo en funciones complejas, sino en otras de carácter simple, que se traducen en trabas innecesarias a todas las actividades que guardan relación con el Estado, y en toda suerte de procedimientos ineficientes y dilatorios.

La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión a través de los cuales se modifiquen estructuras y relaciones institucionales, sistemas, procesos y procedimientos, aptitudes y comportamiento humano es una de las grandes limitaciones que existen para alcanzar el desarrollo que fortalezca al Municipio y brinde mejores condiciones de vida a sus habitantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una mala Administración Pública es culpable de muchos problemas y limitaciones para la transformación y el progreso.

Por ello, el punto de partida para todo análisis del municipio tendrá que hacerse a partir de su historia, porque el municipio es un producto histórico que se modifica de conformidad con sus características geográficas, sociedades, gobiernos y acontecimientos.

A la luz de lo anteriormente expuesto, y en el ánimo de presentar algunas ideas que permitan el fortalecimiento del Municipio, hemos desarrollado este trabajo que dividimos en seis capítulos y conclusiones.

En el Capítulo Primero hacemos un recorrido por los antecedentes del Municipio en Grecia, Roma y España.

En el Capítulo Segundo examinamos la evolución histórica del Municipio y su gobierno en México, desde la etapa precolonial hasta nuestros días.

En el Capítulo Tercero definimos al Municipio, encontramos los elementos que lo integran, revisamos su marco jurídico, las modalidades del gobierno municipal, y concluimos con la tipología de la comunidad básica.

En el Capítulo Cuarto estudiamos el Federalismo Mexicano y los problemas que enfrenta su práctica, proponemos algunas medidas que pueden moderar esos problemas, y sugerimos algunos puntos que deberá contemplar la Ley Orgánica del artículo 115 constitucional. Analizamos el fundamento jurídico del Gobierno del Estado de Chiapas y hacemos propuestas para reorientar la Administración Pública en esa entidad federativa.

En el Capítulo Quinto registramos el marco jurídico de la administración del Municipio en Chiapas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el Capítulo Sexto exploramos la historia y la geografía de Chiapas, en particular del Soconusco, para adentrarnos a la revisión del caso.

Al final presentamos algunas conclusiones sobre nuestra visión del Fortalecimiento del Municipio en Chiapas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

1.1 Grecia

1.1.1 Los Principios

En la antigua Hellas la unidad fundamental de la sociedad era la familia, formada por el varón, sus hijos y sus nietos. La religión doméstica dio un carácter institucional a la familia, que unida en el altar y en torno al fuego sagrado constituyó al hogar. El carácter religioso del domicilio hizo que este fuera inviolable. Cada familia contó con un rito doméstico único y especial conocido por el jefe de ella, siendo sólo él quien podía transmitirlo a sus herederos. Así, la unidad derivada del culto doméstico permitió que se conservara dicha institución.

El crecimiento de la familia propició la constitución de los grupos tribales llamados *demos*, similares a la de la *gens* romana, “que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez”¹.

El aumento de las relaciones con otros grupos de personas, el comercio y la prohibición de unión entre hombres y mujeres del mismo *demos* motivaron la búsqueda de medios de protección y desarrollo, lo que dio origen a una organización más completa denominada Fratría. Esta unía a varias familias bajo la autoridad de un Fratiarca o jefe, sacerdote o moderador de las familias que la conformaban.

Más tarde, varias fratrías se integraron dando lugar a la Tribu, que se organizó con: una Asamblea deliberante cuyos decretos debían de ser acatados por todos sus miembros; un tribunal; un orden normativo, y un Jefe que al igual que en la familia, *gens*, fratría, era responsable del culto religioso.

²³ OCHOA Campos, Moises. La Reforma Municipal, Porrúa, 3ª. Ed., México, 1979, p.57.

“Así como varias fratrías se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus a condición de que se respetase el culto de cada cual. El día que se celebró esta alianza, la ciudad fue”².

Siendo la religión el enlace fundamental de todas ellas, mediante un ritual elegían el lugar de reunión y santuario de la naciente asociación, y en torno a él se fundaba la ciudad. Los grupos humanos que la constituyeron tenían en común las comidas sagradas, las ceremonias de su fundación y todo el culto que formaba la religión; sin embargo, las ciudades eran distintas entre sí, ya que cada una se constituía bajo ideales y normas propias. En ocasiones, dos o más ciudades celebraban alianzas o asociaciones eventuales con el fin de obtener un determinado beneficio o rechazar alguna amenaza, pero no se daba una unión completa, pues la religión de cada ciudad lo impedía.

1.1.2 La Colonización

La colonización griega tuvo su origen en migraciones procedentes del norte, de la Europa meridional balcánica. Estas corrientes migratorias penetraron a la península helénica a lo largo de muchos años y se instalaron en una región ya ocupada por otros pueblos; uno, cuyos miembros eran denominados por los recién llegados como *pelasgos* y otro, en la costa del mar Egeo, formado por miembros de la cultura *minoica*, que tenía su centro en Creta y había alcanzado gran desarrollo comercial y cultural.

El terreno en que se asentaron los griegos era montañoso, poco fértil, con escasas llanuras y una gran cercanía entre las montañas y el mar. Hacia principios del segundo milenio se instalaron ahí los *aqueos* y los *dorios* y, más tarde, por el 1,600 a.C., se desarrolló la civilización micénica. “ Esa orografía fue la razón del primitivo aislamiento de las comunidades y tiene una influencia importante en la extensión de la unidad política griega básica, que fue la *polis* y que se reducía a los límites de una ciudad sin haber llegado a integrar unidades mayores.”³

² Ibid.

³ BELLOCH, Carlos Julio, en HISTORIA UNIVERSAL. Tomo II, tr. Manuel García Morente. Espasa-Calpe. Madrid, 1933, p.45.

Los rebaños constituían la principal riqueza de esos pueblos y la agricultura tenía una posición subordinada por la escasez de agua dulce. La gran extensión y sinuosidad de las costas del mar Egeo hubo, sin duda, de estimular a sus habitantes a la práctica de la marinería.

Con el tiempo, la economía mercantil se sustentó también en la explotación intensiva de la mano de obra esclavizada. Con el posterior poderío militar y naval de algunas ciudades griegas, la institución de la esclavitud se acrecentó. Este rasgo de la estructura de la nueva Ciudad Estado, unida a otros factores, traerá una organización profundamente elaborada del poder político.

Por otro lado, los griegos entendían el trabajo en conjunto como un proceso colectivo de participación, dada su unidad cultural y étnica, sin diferenciación clasista en su interior; ésta vendría más tarde. Cada campesino poseía sus tierras, las trabajaba y comercializaba sus productos.

Estas pudieran ser algunas razones que explican, tanto la manera de intervenir en las cuestiones políticas por parte de los miembros de la comunidad, como el papel de la codificación de normas para la vida pública, que fortalecerán la institución gubernamental.

1.1.3 Unión y expansión

En la época micénica no existieron en Grecia grandes Estados⁴. Sin embargo, Micenas, Tirinto y Argos tuvieron alguna hegemonía sobre la comarca. En las demás partes del Peloponeso cada ciudad (*polis*) era todavía independiente y la población vivía, salvo pocas excepciones, diseminada en aldeas. En cambio, en el Atica se dio pronto la unificación de la comarca. Los príncipes de este país sometieron en el curso del tiempo a los demás sobre la base de una completa igualdad de derechos, de suerte que desde entonces toda el Atica constituyó un Estado unitario: Atenas.

⁴ Si bien es cierto que el concepto de Estado tiene vigencia a partir de Maquiavelo, en este capítulo lo utilizamos como noción primigenia.

La nación griega a fines del siglo VIII y principios del siglo VII se encontraba ya en una etapa relativamente importante de evolución económica, por lo que comenzó a rebasar los estrechos límites en los cuales hasta entonces venía desarrollándose su historia. Audaces navegantes se habían lanzado ya a los mares desconocidos del occidente y del norte y llegó el tiempo en que al descubridor siguió el colonizador, atrayendo su atención sobre todo las amplias regiones al oeste del mar Jónico. A mediados del siglo VII a.C., las costas, desde el golfo de Tarento hasta la punta occidental de Sicilia, se llenan de colonias griegas; e igualmente sucede en la costa occidental de Italia hasta el golfo de Nápoles. En el curso de ese siglo fueron ocupadas la isla de Thasos y las costas al norte del mar Egeo y al occidente del Mediterráneo hacia la Península Ibérica.⁵

Cada colonia (apoikis) tenía un régimen interno propio y ciertas características en común, como: los cultos al Dios de la ciudad de origen, los cultos extranjeros asimilados y los cultos a sus fundadores.⁶

Los más antiguos centros urbanos de Grecia estaban casi todos situados cerca del mar, así Micenas y Esparta, en el Peloponeso; Atenas, Tebas y Orcómenos, en la Grecia central; Cnossos y Faistos, en Creta. Como la naturaleza montañosa de la península opone grandes dificultades al tráfico por tierra, fue el mar quien enlazó unas con otras las distintas partes del país. Más tarde en el momento que la nación llegaba a tener conciencia de su unidad nacional, aparecieron varias ciudades marítimas, grandes ciudades comerciales de la tierra griega. Corinto y Megara, en el istmo; Eretría y Calcis, en el Euripo. Entre las ciudades de las costas del Asia Menor florecieron principalmente Mileto y Focea, en las desembocaduras de los ríos Meandro y Hermos, que dominaban las dos vías comerciales más importantes, que del mar Egeo conducen al interior.

En Esparta el Estado no estaba al servicio del ciudadano⁷, sino el ciudadano al servicio del Estado. Era una sociedad aristocrática.

⁵ BELLOCH, Carlos Julio., Ibid.

⁶ Su religión era la religión de la ciudad y sus festivales religiosos eran celebraciones cívicas. Para el griego la ciudad era una vida en común, y su constitución un modo de vida más que una estructura jurídica. Su gobierno, la democracia.

Su estructura era oligárquica y no demócrata; el Municipio es una institución propia de los regímenes democráticos.

La divisa de Esparta fue el orden; la de Atenas la libertad.

En aquel lugar, en las costas occidentales del Asia Menor, se llevó a cabo hacia esta época el invento que más que ningún otro demuestra la importancia que ya por entonces tenía el comercio en el mundo griego: la acuñación de la moneda. La nueva invención se propagó rápidamente y Calcis y Eretría comenzaron a acuñar moneda ya a inicios del siglo VII a.C.

1.1.4 Dominio, escritura y religión.

A principios del siglo VI a.C. los griegos dominaban casi todo el mundo mediterráneo. Sólo en la costa norte de Africa, al occidente de la gran Sirte, fue contenida la influencia griega por los fenicios. Quedaba así realizado el paso más importante para la dominación del mundo.

La nueva época encuentra su expresión económica en la invención de la moneda acuñada. En el terreno de lo espiritual, por la introducción de la escritura literal. La escritura silábica, pesada y difícil, que estaba en uso desde el antiguo período Egeo, no bastaba ya para las necesidades nuevas. “Así, en casi todas las regiones la escritura silábica fue sustituida por un sistema de signos, tomado de los semitas sirios. Pero mientras que la escritura semítica no conocía más signos que los de las consonantes, dejando sin representar las vocales, los griegos verificaron el progreso que consistió en dar signos propios también a las vocales. Así quedaba formada la base sobre la cual había de desenvolverse la evolución espiritual de Grecia y de Europa”.⁸

⁷ GRIMBERG, Carl. En Historia Universal Diamon: de la cultura minoica a la Italia precorromana. Tomo II. 1era. Edición. Editorial. Diamon, México 1983.

²⁸ BELLOCH, Carlos Julio. Op. Cit. P.50

Al mismo tiempo iba verificándose una depuración de las ideas épicas. La época homérica había apreciado el valor del hombre sólo en sus excelencias exteriores, pero en este momento comienza a prevalecer la virtud moral; el asesinato es sentido como grave pecado, que mancha al asesino y a toda la comunidad. Ahora la justicia ha de ser la norma y, para esta fecha, es considerada como la suprema virtud. Este cambio hubo de influir también en la religión. Para la fe de este tiempo son los dioses guardadores y protectores del orden moral y quien atenta a este orden, atenta también a la divinidad. Los orígenes de estas concepciones despuntan en la época del florecimiento de la epopeya y, a fines del siglo VII y a principios del VI, se han convertido en bien común de todos los hombres cultos.

Dadas estas creencias, adquirió importancia singular la investigación de la voluntad de los dioses, quienes también por revelación directa daban a conocer su voluntad a los fieles en los lugares del culto, sobre todo en los santuarios del dios Apolo, cuya misión particular consistía en anunciar a los hombres las decisiones infalibles de Zeus.

Entre los numerosos oráculos que había por doquier en el mundo griego, el oráculo de Apolo en Delfos logró la mayor autoridad. De todas partes acudían a Delfos los fieles para pedir consejo en sus dudas religiosas y pacificar sus angustias de conciencia. Así, el santuario de Delfos adquirió la máxima importancia en los problemas religiosos y éticos.

Ahí también el cambio, los toscos fetiches que desde remotos tiempos se adoraban como símbolos de la divinidad, adquieren forma humana.

1.1.5 Los cambios políticos

La tendencia a liberarse de todo vínculo tradicional, tendencia que se manifiesta en la poesía y en el arte de esta etapa, tuvo también su expresión en el terreno político. A fines del período homérico había ido decayendo el antiguo poderío de los reyes, cada vez más limitado por la nobleza ascendente. Ahora el poder regio fue eliminado en casi todo el mundo griego. Cuanto más se complicaba la vida social, tanto más incapaz se

hacía el rey para proveer en persona a todos los asuntos de la administración; fue preciso llamar a concejo a ciertos funcionarios, que fueron elegidos por el pueblo y asumieron cada vez más el poder absoluto, no dejando al rey más que las funciones sacrales de su cargo. Finalmente, esos funcionarios elegidos se hicieron también cargo de las funciones religiosas, quedando para quien los desempeñaba el título de rey, santificado por la tradición. Tal sucedió en Atenas, en donde junto al rey actuaron primero un general en jefe, elegido todos los años (el polemenco), y otro funcionario elegido (arconte) para la administración civil, y seis jueces supremos (tesmotetes) para la administración de justicia. Por último, el rey hereditario fue substituído por un rey electivo, a cuyo cargo quedó la administración del culto. Otro tanto sucedió en Jonia, en la mayor parte de las islas y en las ciudades del istmo.

1.1.6 Instituciones políticas y administrativas

Así Atenas, la cuna de la democracia, se dio a lo largo de los siglos VIII y VII funcionarios e instituciones políticas, necesarias a la administración de su imperio, y fuentes de la construcción del Estado y el Municipio, entre las que destacan:⁹

- La asamblea, denominada *Ecclesia*. A ella concurrían todos los ciudadanos libres mayores de 20 años. Como autoridad suprema, conocía y sancionaba asuntos tales como: la seguridad de Atenas; las declaraciones de guerra; la conclusión de la paz ; la formación de alianzas; la votación de los impuestos directos; las medidas legislativas generales, y todos los asuntos que el *Concejo de los 500* le presentaba.
- El Concejo, denominado *Boulé*, también conocido como el *Concejo de los 500*, estaba integrado por el mismo número de ciudadanos mayores de treinta años, designados por sorteo, y representaban a las diez tribus con cincuenta consejales cada una. Su encargo duraba un año y podían ser reelectos una sola vez. Las principales actividades que realizaban eran: presentar a la Asamblea proyectos de resolución, recomendando la decisión que estimaban adecuada; asegurar la

⁹ PETRIE, A., Introducción al estudio de Grecia. Tr. Alfonso Reyes. 1ª. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946. p.89

ejecución de las decisiones sancionadas por el pueblo; realizar la evaluación moral de los magistrados; analizar las cuentas rendidas por los gestores de la hacienda; vigilar los cultos; atender los asuntos exteriores, y advertir en materia de guerra.

- Los jurados populares, denominados *Dicasterías*, cuyo número no es preciso, ejercían funciones judiciales y verificaban si las leyes aprobadas por la Asamblea no entraban en conflicto con disposiciones vigentes.
- El Concejo de Aerópago formado por personas de gran respetabilidad en la comunidad y por exarcontes. Este Concejo tuvo en sus inicios gran poder político, pero a partir de las reformas de Pericles su actividad quedó reducida a su jurisdicción en ciertos casos penales. Su prestigio derivó de las comisiones que de tiempo en tiempo se le confiaban, como: investigación de faltas graves contra el Estado y ocasionalmente se le otorgaba poderes extraordinarios en caso de pública emergencia.
- Los Arcontes ejercían diversas facultades de índole administrativa, judicial y religiosa.

Una vez más, el poder de los nuevos funcionarios electivos quedó limitado lo mismo que antes el poder de los reyes, sólo que esta limitación dada la escasa duración de los cargos, adquirió una significación distinta.

Lo que es interesante en el gobierno ateniense, dice Sabine, no es la Asamblea de todo el pueblo, sino los medios políticos ideales para hacer que los magistrados y funcionarios fuesen responsables ante el cuerpo ciudadano y estuviesen sometidos a su control.¹⁰

¹⁰ SABINE, George H. HISTORIA DE LA TEORIA POLÍTICA, trad. Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica. 2ª. Ed. México, 1963. P 17

1.1.7 En busca de la justicia

La administración de la justicia, la más de las veces, utilizada sin escrúpulos y a capricho de los jueces, que no tenía más límites que el derecho consuetudinario, exigía apremiantes reformas. El uso cada vez más extendido de la escritura proporcionó los medios para ello. Así se llegó a la codificación del derecho penal, a la cual siguió luego la del derecho privado; fijando en ellos los usos válidos y los límites al arbitrio de los jueces.

Al mismo tiempo, tuvo lugar también un ordenamiento de la Constitución: importaba limitar con rigor el círculo de ciudadanos privilegiados frente a la gran masa. En este momento inicia la lucha de clases, y esta lucha terminó, por lo regular, con la victoria de las masas y el derrocamiento del gobierno aristocrático. Pero la muchedumbre no estaba todavía preparada políticamente para asumir al gobierno, y sus jefes fueron los que cosecharon el premio de la victoria y ocuparon como soberanos el primer puesto en el Estado.

Esta nueva monarquía por la gracia del pueblo era desde luego completamente distinta de la antigua realeza, que ponía su origen en el propio Zeus; no asumieron el título de reyes ni variaron en general las formas de la constitución existente, se contentaron con tener en sus manos el poder militar y, apoyados por éste, dirigir las elecciones y las votaciones de la asamblea popular.¹¹

Los contemporáneos dieron el nombre de monarcas o de tiranos a estos soberanos encumbrados por la revolución. El nombre de tirano no tenía entonces el sentido odioso de hoy, sino que todos ellos, casi sin excepción, fueron excelentes gobernantes. La tiranía liberó a las masas de una opresión secular, estableció por primera vez y de un modo efectivo la igualdad entre el noble y el hombre común, y abrió el camino de la libertad democrática.

¹¹ PETRIE, A. Op. Cit. p.96

1.1.8 Solón y Clístenes

A principios del siglo VI a.C., Atenas fue conmovida por luchas interiores. Las deudas de los pequeños labradores habían llegado a tal punto que hacían inminente el peligro de una catástrofe social y la clase de los señores, dividida por los partidismos, no estaba ya en posición de contener el movimiento. No hubo más remedio que ceder. Solón, el espíritu más grande que Atenas poseía por entonces, fue nombrado arconte y puesto al frente del Estado con poderes ilimitados para llevar a cabo las reformas necesarias, encomienda nada fácil en aquel 594 a.C.

Solón decretó la cancelación de las deudas; los ciudadanos que habían caído en servidumbre por sus deudas fueron puestos en libertad y la servidumbre por deudas quedó abolida. Se ocupó de una nueva codificación del derecho privado, de suerte que las leyes de Dracon¹² no tuvieron vigencia más que para el derecho penal. Solón dejó la Constitución, en lo esencial, tal como la había encontrado, solamente los derechos políticos fueron con exactitud graduados según la fortuna. De esta suerte permaneció íntegra la posición dominante de la nobleza en el Estado. Al retirarse Solón, comenzaron de nuevo los disturbios interiores, pues un arreglo de componendas, como es en realidad la obra de Solón, no podía satisfacer a ninguno de los dos partidos.

La revolución ateniense había sido obra de la nobleza y principalmente de la casa de los Almeónidas. Clístenes (segunda mitad del siglo VI a.C.), que a la muerte de su padre era el jefe de la familia, comprendió que una restauración del antiguo dominio de la nobleza habría sido el medio más seguro de provocar la vuelta del tirano. Sólo consiguiendo que el pueblo, y sobre todo la clase media, se interesara al mantenimiento del nuevo orden, podía conservarse la libertad. Así, llevó a cabo una reforma de la Constitución en sentido democrático, sin tener en cuenta los prejuicios de la mayor parte de los de su clase. Se creó una representación del pueblo, aquel Concejo de los quinientos, en el cual las distintas tribus estaban representadas. Para anular

¹² DRACON, legislador ateniense (fines del siglo VIII a.C.), redactó un código célebre por su severidad.

definitivamente a los partidarios de la tiranía, instituyó el tribunal de las conchas (ostracismo). Se dispuso, además, que los nueve funcionarios superiores (los arcontes), que hasta entonces habían sido elegidos por la Asamblea popular, serían designados en adelante por sorteo, lo cual, naturalmente, anulaba toda influencia política y los convertía en simples funcionarios administrativos, recayendo la dirección efectiva de los asuntos públicos en el Concejo y en la Asamblea popular. La dirección de la guerra pasó al Colegio de los Estrategas, cuyo presidente llegó a ser el funcionario más importante del Estado.¹³

Asimismo, Clistenes, que concluye la reforma de Solón, dividió a Atenas en diez tribus y estas a su vez se subdividieron en Demos, esta nueva organización se basa en el domicilio del hombre y no en el lugar de nacimiento. Sobre el particular, Ochoa Campos¹⁴ expresa: “Por primera vez en la historia aparece el municipio como asociación de vecindad, ya no de orden gentilicio, ya no por consanguinidad, ya no por vínculos de parentesco, sino por vínculos civiles dentro de la ciudad y crea así Clistenes el Demo, o sea el municipio griego que aparece en el siglo VI a.C. Igual reforma surge con Servio Tulio, en Roma, en el mismo siglo, y Servio Tulio, igual que Clistenes en Grecia, transforma de tres a siete las tribus de Roma, rompe con los vínculos gentilicios que antes por consanguinidad unían a las tribus y las agrupa por domicilio o vecindad, dentro de la ciudad.”

1.1.9 El Siglo de Pericles

En el siglo V. a.C., el Siglo de Pericles (495-429), la evolución de la antigua *polis* llegó a su cúspide. La concepción individualista afirmó la plena libertad social de los atenienses, además de su consagración a la comunidad. La libertad se extendió en un sentido doble: participación en la vida de la *polis* y autonomía en relación con el organismo político.

¹³ El control popular de los magistrados y de la ley se contemplaba por medio de los tribunales. Los tribunales atenienses eran, sin duda, la clave de todo el sistema democrático.

¹⁴OCHOA Campos, Moisés. Op. Cit. P.65

En su bella oración fúnebre¹⁵, *Discurso en loor a los muertos*, Pericles puntualiza en forma admirable las maximas en que se apoyaba la Constitución de Atenas: igualdad, libertad y legalidad, en la democracia.

En este mismo siglo, Tucídides (465-395) escribe la historia de la Guerra del Peloponeso. Fue el primer historiador griego que concedió a los hechos económicos y sociales su auténtica importancia.

En Atenas, a medida que crece la cultura se va ensanchando la esfera de la libertad individual que hizo posible el maravilloso florecimiento de la cultura griega. Esa esfera de libertad individual dió origen a instituciones de Derecho Privado protectoras de la propiedad y la sucesión, entre otras. También en la esfera del Derecho Público se reconocieron los derechos políticos como derechos individuales.

En aquel entonces también floreció la ciencia política, los filósofos inician una revisión universal. Sofistas, Sócrates, Platón, Aristóteles, estoicos y otros más que a lo largo de trescientos años construyeron el edificio filosófico-jurídico-político que hace de Grecia la cuna de la organización social del mundo occidental.

Así, libertad e igualdad fue el lema del mundo griego, y el orden político democrático constituyó su aglutinante.

Teresita Rendón¹⁶ señala algunos principios de la democracia griega, de singular importancia para el Municipio:

- a) La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos.
- b) Demos el pueblo, es el soberano.
- c) Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos.
- d) El Demos debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia.

¹⁵ TUCÍDIDES. *La Guerra de Peloponeso, Libro Segundo*, Editorial Guadarrama, Madrid, 1976, p.76

¹⁶ RENDON Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. 1ª. Edición, Ed. Porrúa, 1985. P.35

- e) La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.
- f) El Estado tiene obligación de: asegurar la defensa de la ciudad; garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna; construir obras públicas; cubrir dietas por asistir a Asambleas o actos públicos; distribuir las tierras; ayudar a los huérfanos de guerra; pagar pensiones a los mutilados; dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones.

1.2 Roma

La colonia más septentrional de los griegos en Italia era Cumas (Campania), hacia el norte no intentaron los griegos penetrar o en todo caso no lo lograron.

1.2.1 Italia y su población primitiva

Mientras los griegos estaban ocupados en colonizar Sicilia y la parte meridional de Italia, tuvieron tiempo los dos pueblos más importantes de la costa al norte de Campania, los latinos y los etruscos, de perfeccionar bajo la influencia de los griegos sus instituciones culturales y militares, asegurándose contra los intentos guerreros de colonización. Los etruscos fueron los primeros de los pueblos italianos que se apropiaron de la cultura griega. Podían ofrecer a los griegos como mercancía de cambio los metales de las minas de Toscana. De aquí que se produjesen intensas relaciones comerciales y un rápido florecimiento económico con consecuencias a veces culturales.

Sin embargo, los etruscos no estaban destinados a ser los unificadores de Italia. Probablemente constituían un no muy numeroso pueblo de conquistadores que, principalmente en Toscana mantenía sojuzgada una población itálica, de origen indogermano con dialectos afines al griego, más numerosa, compuesta de otras tribus de distinto origen y carácter. Así se explica la brevedad del florecimiento etrusco y por qué éstos, en el norte, sucumbieron sin gran resistencia a las hordas de los celtas y en el sur no pudieron dominar la sublevación de los latinos, que rompió la unidad territorial

entre la Campania etrusca y la Toscana y preparó su derrota bajo los golpes de itálicos y de griegos. Sin embargo, los etruscos no abandonaron el campo a los itálicos sin haber influido profundamente en la evolución cultural de éstos. No cabe la menor duda de que muchas instituciones culturales y religiosas de los romanos proceden de los etruscos.

Entre las ciudades latinas una superaba con mucho a todas las demás, al menos desde el siglo VI a.C. Esto le permitió reunir con el tiempo todas las fuerzas latinas y, merced a esta concentración, alcanzar el poderío que la elevó por sobre todas las demás ciudades italianas: Roma. Con esto se abrió la vía para establecer la unidad de la península.

Muy incierta es la historia antigua de la ciudad de Roma. Según la tradición parece haber sido el Palatino el centro primitivo. El progresivo crecimiento superior al de las demás ciudades latinas, en las cuales vivía el mismo pueblo con la misma cultura, lo debía Roma a su situación geográfica: situada a bastante distancia del mar para quedar a salvo de los piratas y colonizadores, pero asentada junto a un río navegable para los mayores navíos de aquella época y con todas las ventajas y ninguno de los inconvenientes y peligros de una posición costera. También estaba en condiciones de dominar la única vía comercial y militar que enlazaba la Etruria y la Campania por el Bajo Tiber.

1.2.2 La Monarquía

La conformación de Roma en la segunda mitad del siglo VII a.C., no se diferenciaba al principio de las otras ciudades itálicas, sobre todo de las latinas. En la cúspide de la ciudad estaba un rey cuya función principal era dirigir al ejército en la guerra. La población parece haber estado dividida desde los tiempos remotos en dos clases: patricios y plebeyos; el patriciado constaba de estirpes, es decir, de grupos de familias aristocráticas que tenían una ascendencia común y lo daban a conocer por un nombre común. Estas estirpes se reunían en grupos para la administración de intereses

colectivos y el ejercicio de sus cultos. Estos grupos se llamaban *curias*¹⁷. De estas curias no estaban excluidos los plebeyos, principalmente los que por distintas razones se encontraban en estrecha dependencia de las estirpes, y se les llamaba *clientes*. Las curias se unían en tres grandes sociedades, las llamadas tribus: ramnes, tricios y lúceres, sobre cuya naturaleza y origen poco se sabe. Los patricios constituídos en el Senado¹⁸, formaban el concejo del rey, que no estaba obligado a seguir sus recomendaciones. Contigua al Senado, se encontraba la asamblea popular: la *comitia curiata*, en la que no se contaban los votos de los ciudadanos individualmente, sino que cada cual votaba en su curia y se computaban entre sí los votos de las curias.

Así, tenemos: una Asamblea en la cual las sociedades patricias predominan; un Senado exclusivamente patricio, que constituía el concejo del rey; un patriciado guerrero que asumía el predominio económico, político y militar, y un rey que ante todo era el Jefe Superior en la guerra; tales son los rasgos principales de la organización romana durante el período de la monarquía.¹⁹

El equilibrio entre estas fuerzas no podía ser estable; el nivel predominante de la aristocracia trajo por consecuencia la caída de la monarquía.

1.2.3 La República

A fines del siglo VI a.C. la monarquía había sido reducida a la función sacerdotal. La suprema autoridad del Estado y el poder de mando militar (*imperium*) se hallaba en manos de dos funcionarios superiores, exclusivamente patricios, que eran elegidos por

¹⁷ Las curias (*curiam*) es una subdivisión de la tribu y había diez curias por tribu.

¹⁸ Durante la monarquía el senado era un grupo aristocrático que asesoraba al rey y se componía originalmente, por los jefes de los diversos gens. Durante la segunda fase de la monarquía, se amplió a trescientos el número de senadores, designados por el rey.

¹⁹ FLORIS Margadant, Guillermo. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. 3ª ed. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1988. Pp.88-90. SANCTIS, Gaetano de. "El Helenismo y Roma" en HISTORIA UNIVERSAL. Tomo II. Espasa- Calpe. Madrid, 1933, pp.286-292

un año en la asamblea popular (comicia centuriata)²⁰, y ratificados por el Senado. Más tarde se les dio el nombre de *consules*.²¹

Es en esta época también que los ediles, al tomar posesión proclamaban sus edictos (aedilitium), origen del derecho municipal romano que fue codificado por Sexto Papirio en el siglo VI a.C.

Esta innovación trajo por consecuencia otras. Ante todo se robusteció el poder del Senado que, en lugar del rey, vino a ser el único vigilante y la única garantía de la continuidad en el gobierno. Como este sistema encerraba algunos peligros, los romanos encontraron en la dictadura el remedio a los males posibles. Así en caso de necesidad se elegía, con el nombre de *dictador*, a un funcionario investido de poder absoluto que eliminaba a todos los demás funcionarios, pero no podía permanecer en el cargo más de seis meses.

1.2.4 La emancipación de la plebe

La caída de la monarquía hizo, sin duda, que empeorase la situación de la plebe que, probablemente, había encontrado cierto apoyo en el rey, aunque no fuese más que un apoyo débil e interesado; pues el rey, por su parte, encontraba en la plebe una base para oponerla al predominio de los patricios que minaban la monarquía. La tradición describe con vivos colores la presión política y económica que el patriciado ejerció sobre la plebe en los primeros decenios de la República. Pero otro factor vino a favorecer el encumbramiento de la plebe. Roma, en su constante lucha por la existencia, necesitaba de continuo echar el resto y emplear sin contemplaciones todas las fuerzas de que disponía. Llamada a derramar su sangre por la patria, comenzó la plebe a adquirir conciencia de sí misma y a intentar oponerse a la tiranía política y económica. Como su influencia en la asamblea popular era nula y el Senado y las funciones estaban ocupados exclusivamente por patricios, la plebe se constituyó, por así decirlo; formó un Estado dentro del Estado y estableció su propia asamblea popular,

²⁰ COMITIA eran las asambleas del pueblo romano, y CENTURIA era una unidad política administrativa y militar, formada por cien ciudadanos de la clase alta, económicamente poderosa.

²¹ MORINEAU Iduarte, Martha e IGLESIAS González, Román. *ROMANO*. Ed. HARLA, México, 1987. P.11

los *concilia plebis*, con magistrados propios llamados tribunos de la plebe. Estos tribunos eran inviolables, podían oponer el veto a cualquier magistrado o ciudadano que menoscabase los derechos del pueblo o sus propios derechos; podían imponer un castigo inmediato, prisión, multa e incluso la muerte. Y todo esto sin fundamento de ley alguna, sino sobre la base de la autoridad sacrosanta que el juramento del pueblo había investido al tribuno.

Robustecida, por la participación creciente en la defensa común y por su nueva constitución, la plebe empezó a conquistar la igualdad ciudadana y política. Ante todo, reclamó el mismo derecho para todos. Esta reclamación, fortalecida por la necesidad general de asentar por escrito las normas de derecho tradicionales, necesidad que se había hecho sentir por el progreso económico de los ciudadanos, quedó satisfecha en parte por la legislación de los *Decemvros*, a mediados del siglo V. El código que los decemvros establecieron, y que fue la base del derecho romano²², es conocido con el nombre de las *Doce tablas*²³. En general, este código no hacía sino formular las normas tradicionales, elevándolas y mejorándolas en escasa medida, según el modelo que ofrecían los códigos de las ciudades griegas en Italia. Sin embargo, la legislación de los decemvros hizo sensible la dureza de algunas normas tradicionales; por ejemplo: la prohibición del matrimonio entre patricios y plebeyos. Por ello, poco después de la legislación citada continuó la agitación de los plebeyos, encaminada principalmente a la anulación de la ley matrimonial y también con el fin de abrirse paso hasta la suprema magistratura del Estado. En el primer punto los patricios hubieron de ceder; en el segundo su resistencia fué tenaz. Prefirieron que la elección anual de los dos cónsules no se verificase en repetidos casos, pasando entonces el poder a los tribunos militares que, generalmente, estaban a las órdenes de los cónsules en el mando de las tropas. En sus inicios, los tribunos militares eran los comandantes de los tres regimientos de mil hombres cada uno, que se formaban y reclutaban de las tres antiguas tribus. Con esto, y sin que fuesen necesarias mayores luchas, obtuvieron los plebeyos entrada en el Senado.

²² El derecho romano, como la mayor parte de los sistemas jurídicos antiguos, había sido en un comienzo el derecho de una ciudad; es decir, de un grupo muy limitado de ciudadanos que lo adquirirían al nacer como parte de la herencia cívica.

²³ Véase PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, trad. D. José Fernández González. Ed. SATURNINO CALLEJA, S.A., Madrid, 1940. Pp.22-39

1.2.5 La reconstrucción

Después de muchos años de guerras con etruscos, latinos, volscos, ecuos y galos, Roma inició su reconstrucción. Sin duda en esta época se dió la constitución por centurias, que la tradición atribuye a Servio Tulio, que otorgaba a los plebeyos el derecho de participar en el consulado y, con el tiempo, a participar en las demás magistraturas. Poco a poco desaparecieron los últimos baluartes de los privilegios patricios y, en el año 300, por el plebiscito ogúlnico²⁴, los plebeyos fueron admitidos en los dos colegios sacerdotales: los grandes sacerdotes y los augures²⁵. Finalmente, los plebeyos consiguieron dar validez de leyes públicas a los acuerdos (plebiscitos) que tomaron en sus asambleas.

En el año 312 a.C., Appio Claudio Caeco²⁶ logró que se diera un paso definitivo para que todos los ciudadanos disfrutaran de derechos políticos: inscribió a los ciudadanos sin propiedad en las tribus y desde entonces la pertenencia a éstas no estuvo condicionada a la posesión de tierra en el municipio correspondiente.

Junto a las comunidades del Estado Romano con o sin voto (*municipia*) y junto a las ciudades aliadas, siguieron existiendo también las colonias latinas.

A partir de este momento y durante doscientos años, del siglo cuarto al segundo, Roma vive su etapa más brillante. El problema de la relación entre las comunidades y el Estado quedó resuelto de forma que permitía la independencia local al tiempo que existía una firme conexión estatal. Gracias a estos sólidos vínculos pudo el Estado romano proseguir su evolución hasta la caída del imperio; sin embargo, el problema de la ciudadanía habría de ser durante muchos años más el detonador de las dificultades internas en Roma.

²⁴ Ogúlnico; de Ogulnios, estirpe plebeya de Roma.

²⁵ Augur. Sacerdote romano que interpretaba los presagios derivados del vuelo y canto de los pájaros, los rayos, etc.

²⁶ Appio Claudio Caeco, distinguido político romano, Censor en aquel 312 a.C.(En la Antigua Roma, el Censor era magistrado curul, gozaba de inviolabilidad y de un prestigio especial; su función consistía en empadronar a los ciudadanos, inventariar los bienes y vigilar las costumbres.)

1.2.6 La Ciudadanía

La evidente necesidad de proseguir esta lucha por su existencia y buscar para ella nuevas fuerzas obligó a los romanos a tener clemencia con los vencidos, cuyo valor habían tenido ocasión de comprobar. Ya en el año 381 a.C. habían concedido los romanos el derecho a la ciudadanía a los tusculanos vencidos. Ahora quedó definitivamente afirmada esta nueva política, que había de conducir a los romanos a la conquista de Italia, proporcionándoles nuevas fuerzas, puesto que transformaba a los vencidos en ciudadanos o en fieles aliados de Roma.

El orden social es extraordinariamente inflexible. Las estirpes y las curias son cuerpos cerrados, entre los cuales no hay transiciones, y el ciudadano sólo puede actuar en el Estado por vía de su curia o más tarde por la de su centuria y tribus, a no ser que le hubiere sido conferido formalmente por elección el derecho de tratar con el pueblo. Y nunca lograron los romanos quebrantar el hermetismo de los cuerpos sociales a que cada cual pertenece. Por ello puede decirse que nunca logró Roma realizar una forma política, que pudiera compararse con la democracia de los griegos.

Cuando los romanos, bajo la influencia de sus vecinos griegos y etruscos, mucho más avanzados, se resolvieron a mediados del siglo V a.C. a fijar por escrito su derecho tradicional, este derecho no era ni por su contenido ni por su forma, superior al de cualquier pueblo en el estadio de la cultura primitiva. Pero el formalismo que hemos visto imperar en la vida romana, el respeto a la ley y al orden articulado y la ininterrumpida continuidad de la evolución constitucional, en la cual no hay pueblo antiguo comparable con el romano, fueron causa de que su pensamiento se orientara hacia las instituciones tradicionales del derecho y las formas en que éstas se expresaban. Esto no aconteció por eliminación de lo viejo y sustitución de lo nuevo, sino que se interpretaron las doctrinas tradicionales del derecho y se buscó una verificación más exacta de su contenido, en el marco de los preceptos tradicionales.

1.2.7 El Derecho Romano

Así, poco a poco, en una especie de encuentro de la tradición con las ideas avanzadas de la filosofía griega, se formó el magnífico edificio del derecho romano. También, paulatinamente, los romanos fueron perfeccionando su gobierno con la incorporación de un sistema de frenos y contrapesos. Esto es, un equilibrio de poderes políticos y no de clases sociales como en Aristóteles²⁷.

A mediados del siglo III a.C. los romanos desarrollaron un cuerpo de derecho efectivo al que dieron el nombre de *ius gentium*, el derecho común a todos los pueblos, más equitativo y razonable y mejor adaptado a las necesidades de los tiempos que el antiguo derecho estricto.

En el siglo I a. C., Cicerón escribe los tratados políticos, La República y Las Leyes, que constituyen la mejor relación del pensamiento político de Roma durante los últimos días de la República. Al redactarlos, su objetivo político era la restauración de la constitución republicana en la forma que había tenido antes del tribunado revolucionario de Tiberio Graco, y su fin moral era encomiar la tradicional virtud romana del servicio público y la preeminencia del estadista²⁸.

Para Cicerón, el Estado es una comunidad moral, un grupo de personas que poseen en común el Estado y su derecho. Por esta razón denomina al Estado *res populi* o *res pública*, “la cosa del pueblo”. En materia de gobierno, existen tres principios generales: que la autoridad proceda del pueblo; que sólo debe ser ejercida con el respaldo del derecho, y que únicamente está justificada por razones morales.

1.2.8 El imperio

La lucha que los Gracos (Tiberio y Cayo), apoyados en el principio de la soberanía popular, iniciaron contra el gobierno del senado, terminó bajo la espada de

²⁷ SANCTIS, Gaetano d. Op. Cit. P.315

²⁸ SABINE, George H. Op. Cit. p. 128

Sila (Lucio Cornelio, 138-78). Este general y político, cónsul y dictador romano, fue el primero que utilizó la espada para las luchas interiores, haciendo vislumbrar el inicio de la monarquía militar de Roma.

La constitución de Sila, palanca para la restauración de la política senatorial no podía ser duradera. La asamblea popular había menoscabado el poder del senado, y la situación del pueblo y del Estado se había deteriorado. La monarquía puso término al ideal republicano.

A la muerte del dictador se encendió una nueva revolución y la guerra civil una vez más, sacudió Roma. Para terminar con el estado de cosas prevaleciente, Craso, Pompeyo y César concertaron una alianza con los populares que, en pago de su apoyo, exigieron el restablecimiento del tribunado de la plebe en su forma primitiva. El monopolio de la justicia, que Sila había concedido a los senadores y que estos explotaban en provecho de sus compañeros, cayó bajo el Triunvirato. En adelante, los jueces fueron tomados de las tres clases sociales: de los senadores, de los caballeros y de los llamados tribunos del Erario, por partes iguales.

Poco tiempo después, César se convierte en el líder y promueve importantes cambios. Trascendental la legislación agraria, acto de previsión social en el espíritu de la política que siguieron los Gracos, de colonización y repoblación; también fundamental la ley sobre administración provincial que contribuye a la mejor situación de que se disfrutó en la época imperial. No hay ejemplo de mayor actividad creadora que la que César desarrolló en el gobierno hasta su muerte, el quince de marzo del cuarenta y cuatro, antes de Cristo.

Consumado el hecho, reinó gran confusión pues no había nada preparado. Entonces apareció el sobrino de César, Cayo Octavio. Los primeros pasos de este joven de veinte años en la alta política revelan el talento diplomático extraordinario que había de conducirle al trono de Roma con el nombre de emperador Augusto.

La larga duración del gobierno de Augusto fue muy favorable para la fortaleza de Roma; el principado envuelto en ropaje republicano, no fue más que una monarquía

militar, el ejército constituyó el núcleo de la Administración. Los cambios se dieron en todos los ámbitos.

Más tarde, Dioclesiano hizo época en el derecho político del imperio, la administración fue transformada. Dividió en pequeñas unidades las grandes provincias; en conjunto fueron creadas cien nuevas provincias que a su vez se reunían de distritos administrativos superiores, llamados diócesis, de los cuales había doce. Terminó con la intervención del senado como factor político dominante, y jerarquizó a los funcionarios imperiales.

Años después, Justiniano inauguró la grandiosa obra legislativa del llamado más tarde Corpus juris, transmitiendo así a las generaciones posteriores el conjunto del derecho romano.

El derecho romano acabó por ser una de las más grandes fuerzas intelectuales de la historia de la civilización, ya que aportó principios y categorías en términos de los cuales pensaron los hombres con respecto a toda clase de problemas y no en menor grado con respecto a problemas políticos. La argumentación juricista –el razonamiento hecho en términos de los derechos de los ciudadanos y de los poderes justificables de los gobernantes- llegó a ser un método generalmente aceptado de teoría política.

Los juristas cuyos textos encontramos incluidos en el Digesto, así como los que redactaron la *Instituta* de Justiniano en el siglo VI d. C., reconocen tres tipos principales de derecho: *el ius civile*, *el ius gentium* y *el ius naturale*. El *ius civile* está constituido por las leyes de un determinado Estado; esto es, el derecho positivo interno.

Sin duda el genio político y jurídico de Roma fue lo suficientemente poderoso para legar a la historia una serie de organizaciones administrativas e instituciones de derecho público aún vigentes.

Podemos concluir, que es en Roma donde aparece el Municipio como una institución jurídica, y que mucho de la fortaleza de esa potencia se debió a la libertad local.

1.3 España

Los visigodos dominaron a los celtas y a los iberos, como ya lo habían hecho en su momento tanto cartagineses como romanos, implantando estos últimos su organización municipal en hispania, aunque con escasa autonomía ya que permanecía bajo el control de la metrópoli ejercido a través de enviados delegados.

La organización social es muy compleja con un esquema eminentemente familiar de tipo patriarcal, y con una división muy marcada entre hombres libres y esclavos. Asimismo dentro del grupo de hombres libres existían otros identificados según el poder económico.

El prestigio de la ciudad como comunidad política y sociológica no siempre fue el mismo en aquel país; después de la desaparición del imperio romano se redujo la reputación de la institución municipal como forma básica de organización política y de división territorial. Sin embargo, a fines de la edad media el Municipio vuelve a aparecer como una institución importante.

“Una de las características más notable del surgimiento del Municipio en la Edad Media, no dice Faya Viesca²⁹, se debió a que el núcleo vecinal adquirió una extraordinaria coexistencia. Las comunidades lograron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local, pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal expresaba la solución al problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales

²⁹ FAYA Viesca, Jacinto. “*Visión histórica del Municipio como institución política*”, en Municipio, coordinadores Rodolfo A. Vega y José A. Rodríguez Obregón. IAPQ, Querétaro, Qro. 1997, p.82.

contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal constituía, al igual que nuestras actuales leyes municipales, una auténtica carta donde se consignaba una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban de una perfecta lógica jurídica del derecho positivo vigente en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad”.

Debido a las profundas raíces que tenía el Municipio en España, este siguió vigente aunque con fuertes instrumentos típicamente germanos, como fue el “*conventus publicus vicinorum*”, especie de asamblea general integrada por todos los hombre libres de una ciudad que resolvía los problemas locales; posteriormente ésta da lugar a los concilios o asambleas mixtas en las que participan las fuerzas vivas de la nación, constituyendo estas a su vez un antecedente de las cortes que contribuyeron al florecimiento de la vida municipal.

Los fueros que ejercía la organización municipal le permitía resolver el problema de equilibrio de poder, ya que fijaban su posición autónoma dentro de un Estado o nacionalidad. Por ello, cabe decir que los fueros o cartas forales fueron la base de las garantías individuales, del principio de igualdad ante la Ley y de inviolabilidad del domicilio. Asimismo, los fueros minaron la organización feudal, quebrantaron el poder de la nobleza y propiciaron la formación de grandes nacionalidades.

Las más importantes características de aquellos municipios fue que se podían dar sus propias ordenanzas sin más limitaciones que los intereses de la corona.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO

2.1 Etapa Precolonial

Habían transcurrido poco más de dos siglos desde que los *mexica* iniciaron la gran aventura en busca de la tierra prometida. Era el año *Omecalli* (1325) cuando, según la tradición, avistaron desde *Mixiutlan* un islote en el lago de la Luna: *Tenochtitlan*³⁰. De inmediato procedieron a erigir un templo, fundando así la ciudad que habría de ser la más poderosa de Mesoamérica y a la que nombraron Tollan Mexico Tenochtitlan Cuauhtitlaquallan, que significa: La ciudad en el ombligo o centro de la luna, junto al nopal de tuna dura donde tiene su comedero el águila.³¹

A la llegada de los Mexica, en el Altiplano se encontraron con otros pueblos que ya habían alcanzado importante evolución social, económica y administrativa con los que al paso de los años habrían de negociar y luchar hasta alcanzar la hegemonía.

La estructura social de los Mexica descansa sobre una institución que es, además, su base económica y administrativa: el *calpulli*. Institución que representa el antecedente del municipio mexicano.

La organización del *calpulli* era de carácter familiar y se componía de varias familias nucleares, emparentadas entre sí. En su seno se resolvían todos los problemas que aquejaban a la comunidad y se tomaban las decisiones importantes como las relativas a la producción y a la administración. Así, su gobierno fue de tipo colegiado. Sobre el particular, Ochoa Campos afirma: “En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamárseles, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los concejos”.³²

³⁰ FLORES Palafox, Jesús y MONTEON González, Humberto. *La ESIME en la historia de la enseñanza técnica*. IPN, México, 1993, p.4

³¹ MARTÍNEZ Marín, Carlos. “Peregrinación de los Mexicas” en *Historia de México*, Coord. Miguel León Portilla, Vol. III. Salvat Editores, México, 1974, pp.153-155

³² OCHOA Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. 4ª ed. Ed. PORRÚA, México, 1985, p.33

Al fundarse la ciudad, Tenochtzin estuvo al frente de los Mexica y gobernó hasta 1375, año de su muerte. Es entonces cuando surge la figura del *Tlatoani* como gobernante. Con el establecimiento de este nuevo tipo de gobierno, todas las familias emparentadas con el tlatoani son consideradas pipiltin o nobles. Los que no entran en esta categoría son los macehualtin “los que son merecedores”, gente sin lustre ni alcurnia y gente pobre. Se inicia un complejo proceso de diferenciación social.³³

La economía en los inicios de Tenochtitlan era básicamente agrícola y más adelante se convierte en comercial y tributaria; sin embargo, la agricultura jamás pierde su importancia y, junto con ella, el calpulli se mantiene, no sólo como organismo social y económico, sino también como unidad territorial, tributaria, administrativa, militar, religiosa y política.³⁴

Las tierras del calpulli eran de tres tipos: de cultivo general para pago de tributos; las entregadas en usufructo a cada una de las familias, y las excedentes que se arrendaban en tanto no se necesitaran para dotar a un nuevo jefe de familia.³⁵

Otro tipo de tierras fueron las *altepetlalli* (tierra de ciudad). Estas tierras se asignaban en usufructo y estaban ligadas a un cargo, a un destino, no a una persona; de tal manera que al dejarse de ejercer el cargo, las tierras pasaban a ser responsabilidad del nuevo funcionario. Eran hereditarias sólo en la medida que los cargos lo fueran; de ahí su nombre: altepetlalli.³⁶

³³ Códice Mendoza, comentarios en inglés por Kurt Ross, trad. al español de María I. Gustavino y Alejo Torres. Producciones Libar, S.A., Barcelona, 1985, p.18

³⁴ Aparte de sus funciones sociales, el *calpulli* tenía una gran importancia económica al poseer la tierra, base de la producción; organizar colectivamente el pago de tributos y servicios personales; agrupar a la población de acuerdo con sus actividades; en lo militar, integraba un escuadrón del ejército con sus insignias distintivas; en lo judicial, eran representados por sus jefes ante los tribunales; tenían cada uno su propio *telpochcalli* y *cuicalli* y se dice que los *calmécac* correspondían a los siete *calpultin* originales. Cada *calpulli* tenía sus propias deidades tutelares y sus templos, y llevaban en común rituales, tanto particulares del propio *calpulli* como del culto general.

³⁵ CARRASCO, Pedro. *La sociedad mexicana antes de la conquista*” en Historia General de México, Coord. D. Cosío Villegas. El Colegio de México, 1976, pp.207-208

³⁶ CASTILLO F. Victor. *Estructura económica de la sociedad mexicana según las fuentes documentales*. UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1972, pp. 101-106

El tributo constituyó un elemento fundamental en la economía de los Mexica. Esta obligación impuesta a los vencidos representó una importante fuente de riqueza. Las primeras conquistas (Coyohuacan, Culhuacan, Chalco y Azcapotzalco) proporcionaron a los mexica, además del botín, una buena cantidad de solares labrantíos que se convirtieron en una mayor producción para los calpulli y en tributo adicional para los pipiltin; los vencidos quedaban sujetos al gobierno directo de Tenochtitlan, que asignaba un nuevo tlatoque (gobernante) a cada ciudad conquistada.³⁷

Sin embargo, al llevar sus conquistas fuera del valle, la imposibilidad de establecer un gobierno de tipo centralista les hizo ejercer sobre las ciudades lejanas un control más económico que político.

El comercio era otro de los pilares de la economía mexica. En cada ciudad existía un *tianquiztli* (mercado). Pero este pequeño comercio no revistió la importancia que tenían las transacciones realizadas por los *pochteca*, que se aventuraban a regiones tan distantes de Tenochtitlan como Xoconochco (Soconusco) o Quauhtemallan (Guatemala). Los *pochteca* no eran del todo independientes, el comercio a gran escala estaba controlado por el Estado; éstos desempeñaban un papel político de gran importancia; podían fungir como embajadores, espías o como soldados, según fuera el caso. Estos servicios aumentaban sus privilegios, incrementaban su poder económico y encumbramiento social.

2.1.1 De los sacerdotes a los Tlatoanis

Cuando surgió la necesidad de adoptar un nuevo tipo de gobierno, ya no de los sacerdotes, sino similar al de sus vecinos, los principales de Tenochtitlan solicitaron al tlatoani de Culhuacan les proporcionara un gobernante para su pueblo; específicamente el noble Itzpapalotl Acamapichtli, que siendo de padre mexica y madre culhuaca, les daría prestigio y legitimaría su estancia en la cuenca del lago.

³⁷ En el Códice Mendoza se relacionan detalladamente las cargas tributarias que las ciudades bajo control mexica hacían llegar al gobierno central.

El gobierno de los tres primeros tlatoanis: Acamapichtli, Huitzilihuitl y Chimalpopoca, se desarrolló bajo la férula y como tributarios de los señores tepaneca de Azcapotzalco.

Al asumir el poder el cuarto, Itzcóatl, asesorado por el cihuacóatl (consejero) Tlacaélel, pactó una alianza con Nezahualcóyotl, perseguido Tlatoani de Tetzaco, y juntos, contando además con Motecuhzoma Ilhuicamina, derrotan a los tepaneca. Al desaparecer el poderío de Azcapotzalco, Itzcóatl y Tlacaélel se dieron a la tarea de organizar el Estado. Conservaron la alianza con Tetzaco y más tarde incorporaron a Tlacopan a ésta. En poco tiempo esta triple alianza, bajo el liderazgo de Tenochtitlan, se convirtió en la fuerza hegemónica del valle de Anáhuac.³⁸

Simultáneamente con la integración de la alianza, se lleva a cabo la reorganización política de Tenochtitlan. En primer lugar se procede al reparto de tierras tepaneca. Enseguida se reestructura la nobleza, se crean organismos de gobierno, siendo el primero de ellos el *Tlacxitlan* o Concejo de los Cuatro. En cuanto a la sucesión del tlatoani, ya no se haría de manera hereditaria, como lo fue en los casos anteriores, sino por elección entre los miembros del Tlacxitlan.

Las reformas de Tlacaélel estuvieron encaminadas a la creación de una visión místico-guerrera para consolidar al poder mexica. Para tal propósito vió la necesidad de crear una nueva “conciencia histórica” en su pueblo, que mejorará su autoestima y su imagen al exterior. De acuerdo con el huey tlatoani Itzcóatl y con los señores mexica, se decidió quemar los antiguos códices históricos y elaborar unos nuevos en los que se exaltara a Huitzilopochtli y al pueblo mexica como su elegido, con la misión de sojuzgar a los demás pueblos que debían servirlo, justificando así sus conquistas.³⁹

Para difundir la nueva versión de la historia y la visión místico-guerrera de la vida, se hace uso de los libros pintados y los poemas memorizados. Las escuelas de barrio (telpochcalli) se convierten en emisoras de los valores militares y religiosos estatales.

³⁸ LEON Portilla, Miguel. *Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares*. FCE. Colección Popular, num. 88, México, 1987, pp. 32-34

³⁹ Ibid. P.91

Las reformas de Tlacaélel continuaron bajo el gobierno de Motecuzoma Ilhuicamina, organizando la administración de la corte, el Estado, la justicia, el tributo, la religión y la educación.

2.1.2 El Calpulli y sus funcionarios

El calpulli es más fuerte y organizado, su principal órgano de gobierno lo fue el Concejo de Ancianos, que a su vez eran los jefes de familia. En él recaía la facultad de designar por elección a los funcionarios del Calpulli, responsables de ejecutar sus decisiones. Estos funcionarios eran los siguientes:

El *Teachcauh* o Pariente Mayor, quien era el funcionario de más alta jerarquía, y responsable de la administración del *Calpulli*⁴⁰.

El *Tecuhtli* o señor, en quien recaía la jefatura militar del *Calpulli*.

Los *Tequitlatos*, funcionarios responsables de dirigir el trabajo comunal.

Los *Calpizques*, encargados de recaudar el tributo.

Los *Tlayacanques*, quienes eran los jefes de cuadrillas.

Los sacerdotes y médicos hechiceros, responsables de conservar la seguridad psicológica del grupo.

Los *Topiles*, quienes realizaban la función de gendarmería.

El *Tlacuilo*, quien por medio de geroglíficos, registraba los hechos del *Calpulli*.

⁴⁰ Ochoa Campos lo asemeja, en su función, a los actuales presidentes municipales. Véase Ochoa Campos, Moisés, *op. Cit p.14*.

La elección por parte del concejo de ancianos de todos estos funcionarios del *Calpulli* era de carácter vitalicio, más no hereditario, aunque si existía motivo para ello, podían ser depuestos por el mismo consejo. A excepción de los *Topiles* (to, nuestro; pilli, hijo), todos los funcionarios electos provenían siempre de los jefes de familia.

En otro nivel de organización superior al *Calpulli*, también encontramos prácticas colegiadas y electivas de gobierno. En efecto, las tribus –reunión de un grupo de *Calpullis*- contaban con un concejo tribal como máximo órgano de gobierno, constituido por los ancianos y los *Tecuhtlis* de cada *Calpulli*. Al igual que lo hacían los concejos de ancianos de cada *Calpulli*, el concejo tribal elegía de manera vitalicia al funcionario que habría de ejecutar sus resoluciones: el *Tlatoani* o gobernador de la tribu, así como al *Tlacatecuhtli*, quien era el responsable de las fuerzas militares.

Gonzalo Aguirre Beltrán, nos dice que esta organización fue la estructura básica gubernamental de todos los grupos étnicos del país, con algunas variaciones de forma, pero no de fondo.⁴¹ Organización que fue destruída paulatinamente durante la Colonia.

2.2 Epoca Colonial

Es Hernán Cortés quien funda el primer Municipio, en lo que posteriormente sería el territorio mexicano. Hagamos una rápida referencia a la génesis de su fundación.

Diego de Velázquez, a la sazón Gobernador de Cuba, suscribe un convenio con Hernán Cortés, a través del cual le confiere la dirección de la tercera expedición para explotar las tierras que se encontraban al Occidente. Sin embargo, Diego de Velázquez se arrepiente del trato y pretende quitar a Cortés de la dirección de la expedición y aprehenderlo. Cortés logra evitar a los enviados de Velázquez y se lanza, el 16 de febrero de 1519 a la aventura, llegando el día 21 de abril de 1519 a las costas de Chalchihuecan, cerca del actual Veracruz.

⁴¹ AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. *Formas de gobierno indígenas*. Obra antropológica. T. IV. 3ª. Ed. Universidad Veracruzana. Instituto Nacional Indigenista. Gobierno del Estado de Veracruz y Fondo de Cultura Económica, México. 1991. P-29

Al día siguiente, el 22 de abril de 1519, es fundado el Municipio, el cual recibirá el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz. De inmediato, Cortés nombró a los integrantes del ayuntamiento: Dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores y otras autoridades. En la relación que el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz envió el 10 de julio de 1519 al emperador Carlos V, intitulada *De la Justicia y Regimiento de la Rica Villa de la Veracruz a la reina Doña Juana y al emperador Carlos V, su hijo*, se constata la fundación por parte de Cortés de ese primer Municipio, así como el nombramiento de sus autoridades: “Y luego comenzó – Cortés - con gran diligencia a poblar y a fundar una villa, a la cual puso por nombre la Rica Villa de la Veracruz y nombramos a los que la presente escribimos, por alcaldes y regidores de la dicha villa,” ...⁴² También Francisco López de Gómora, quien fue capellán de Cortés, nos da testimonio de ese acto: “Cortés entonces nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural; y les entregó después las varas...”⁴³

Ya instalado el Ayuntamiento, y habiéndose cumplido de esta manera las formalidades requeridas para fundar una población española, aquél llamó a Cortés, le cesa los poderes que le había conferido Diego de Velázquez y le otorga, en representación del rey de España, el cargo de capitán del ejército y Justicia Mayor.⁴⁴ Con esto, Cortés se convierte en el defensor legal de la autonomía del Municipio y por ende, podía defenderlo de la intromisión de Diego de Velázquez, quien organizaba una cuarta expedición dirigida por Pánfilo de Narváez, para destituir a Cortés por la fuerza. Es así que Cortés logra su objetivo de independizarse del Gobernador de Cuba en su empresa de conquista.

Al respecto, José Francisco Ruíz Massieu afirma que: la aparición del municipio en lo que a la sazón sería México, está más ligada a la triquiñuela jurídica y a la maniobra política, que a la vocación democrática: el célebre Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz se instituye por don Hernando y sus mesnadas para arrancar la

⁴² CORTES, Hernán. *Cartas de relación*. 9ª ed. Editorial Porrúa, México, 1976. P. 19

⁴³ LOPEZ Gómora, Francisco, cit. Por QUINTANA Roldán, Carlos F., *op.cit.*, p.49

⁴⁴ Tres años después, el 15 de octubre de 1522, el monarca Carlos V le otorga a Hernán Cortés el cargo de Gobernador y Capitán General de Nueva España.

empresa cortesiana de la jurisdicción de la Isla de Cuba y con ello establecer vínculo directo con la Corona, más que para crear una organización autónoma sustentada en la soberanía popular.⁴⁵

Durante el proceso de conquista, los municipios proliferaron con rapidez, pues su creación era garantía de la consolidación del poderío español sobre los pueblos indígenas.

Sobre el particular, Ovalle⁴⁶, sustenta que “Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como Institución Jurídico-Política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.”

La originaria regulación de la integración de esos primeros gobiernos municipales corrió a cargo del mismo Cortés, quien en sus Ordenanzas de 1521 y 1525, que son los documentos más antiguos desde el punto de vista legislativo, había dispuesto entre otras cosas lo siguiente:

- Que en cada villa deberían de existir dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por él mismo, su lugarteniente o la persona que en nombre del rey gobernase la Colonia.
- Que los nombramientos de esas autoridades deberían hacerse cada año.
- Que los alcaldes y regidores sólo podían celebrar cabildo estando presente Cortés o su lugarteniente.

Las principales funciones de los cabildos, eran: el cuidado de las obras públicas; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; el aseguramiento del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, aún en tierras de señorío, tras levantadas las cosechas; el corte y plantación de los árboles; el remate anual y la vigilancia de que se adjudicaran al mejor postor, de los

⁴⁵ RUIZ Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, 1ª ed. Ed. Porrúa, México, 1990, p.56.

⁴⁶ Ovalle, F. José. Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho*, Vol. XXVII sep-dic, pag. 782, México, 1987.

derechos de vender carne y pan; la formación de sus ordenanzas, las cuales debían ser enviadas al virrey para que las aprobara en un plazo de dos años, aunque estas regían de inmediato; y, después de recibir las peticiones del caso, repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, a su libre albedrío.

Durante la época colonial, existieron municipios indígenas y municipios españoles. En ambos, el cabildo fue el cuerpo gobernante y administrativo, aunque con características distintas.

2.2.1 Cabildos de indígenas

Los elementos democráticos de los gobiernos indígenas –gobierno concejil y elección de funcionarios- no se perdieron del todo en el transcurso de la dominación española, sino que fueron objeto de una adecuación a los patrones democráticos occidentales, con el fin de cimentar la explotación sobre los indígenas.⁴⁷

Durante los primeros años de la Conquista fue Cortés quien nombraba a los funcionarios. Así lo constata una declaración de los jefes zapotecas del pueblo de Villa Alta, Oaxaca, que fueron a México para prestar juramento de vasallaje a Cortés:

“...toda esta gente venía con el Rey don Fernando Cortés en este año de 1525, después de sosegado alguna cosa determinó el Señor Rey don Fernando Cortés de nosotros, cinco somos, nos concedió la gracia de hacernos oficiales para gobernar cuando salgamos de México. Yo, don Juan Pérez me dio la vara de Gobernador; yo, don Francisco Pacheco me dio la vara de Alcalde; yo, don Domingo Yescas me nombró Regidor; yo, Domingo Vilala me nombró Escribano; yo, don Francisco Calaa me nombró Oficial.⁴⁸

⁴⁷ En palabras de Robles Martínez. “La estructura política de los indígenas, (...) era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales; los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido dirigentes, ...” ROBLES Martínez Reynaldo, “Origen y desarrollo del municipio en México”, en *Origen, evolución y perspectiva del municipio*, Memoria del Seminario Hispano Mexicano. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1992, p.36.

⁴⁸ Cit. Por AGUIRRE Beltrán, Gonzalo, *op. Cit.*, p.33

En el año 1555, Carlos V había ordenado que: "...las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten..." .⁴⁹ Esta disposición fue confirmada en la Recopilación de Leyes de 1680, aunque paulatinamente las instituciones castellanas se fueron extendiendo y adoptando en los pueblos que en un principio se gobernaban por sus antiguas leyes.

Por ley, el número de integrantes no era el mismo para todos los ayuntamientos indígenas. En el año 1618, el rey Felipe III dispuso que en poblaciones con menos de ochenta casas, se nombraran cada año un alcalde y un regidor, mientras que en poblaciones con un mayor número de casas, se nombraran dos alcaldes y cuatro regidores. En cuanto a la elección, se contemplaba que ésta se llevara a cabo por los mismos cabildos, como en los pueblos españoles. Sin embargo, según José Miranda, ni el sistema electoral, ni el número de integrantes de los cabildos indígenas, ordenado por Felipe III, fue aplicado al pie de la letra en todos los municipios.⁵⁰

El gobierno del municipio indígena se constituía por los siguientes funcionarios:

- Uno o dos alcaldes.
- Los regidores.
- Un escribano.

Estos funcionarios, en realidad, eran las antiguas autoridades del *Calpulli*, con otros nombres y funciones. Sin embargo, tan arraigada estaba la estructura política indígena antigua, que en ocasiones el antiguo nombre de los cargos perduró y llegó incluso a desplazar a las nuevas designaciones castellanas. En el caso de los *tequitlatos*, el nombre sólo persistió durante los primeros años de la Colonia, ya que posteriormente se les denominó regidores.

⁴⁹ ESQUIVEL Obregón, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*, T. II. Ed. Polis, México, 1938.

⁵⁰ MIRANDA, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas: 1521-1820*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, pp. 131 y 132.

Por lo contrario, en el caso de los antiguos *teachcauh*, de inmediato perdieron su designación, la cual fue sustituida por la de alcaldes.⁵¹

Otro de los cambios impuestos por los españoles fue el relativo al tiempo de duración en el cargo, de la persona elegida. En efecto, a diferencia del carácter vitalicio del cargo que existió entre los indígenas durante la etapa precolonial, los españoles impusieron la renovación anual.⁵²

Con el paso del tiempo, la imposición de las instituciones españolas, así como la fusión de la población indígena y española, llevaron a la disolución de los cabildos indígenas.

2.2.2 Cabildos de españoles

Durante los primeros años de la Conquista se practicaron algunos cabildos abiertos, los cuales se realizaban con convocatoria y concurrencia de todo el pueblo del lugar, aunque según Miranda, dichos cabildos no tuvieron facultad resolutoria o decisoria, ya que su objeto era que el Ayuntamiento tuviera conocimiento del parecer de los vecinos sobre asuntos de suma importancia, los cuales se resolvían posteriormente por el Ayuntamiento.⁵³

Inicialmente, eran los mismos jefes de las expediciones quienes eran electos por sus compañeros o simplemente se autonombaban como autoridades, y designaban a los demás integrantes del cabildo.

El 26 de junio de 1523, el rey Carlos V gira desde España a Hernán Cortés las primeras instrucciones sobre población y pacificación de la Nueva España. En ellas, se

⁵¹ Véase AGUIRRE Beltrán, Gonzalo, *op.cit.*, p. 38

⁵² Según Aguirre Beltrán, esta modificación a la duración en el cargo afectó mayormente el sistema de gobierno indígena, pues "...implicó una profunda y dolorosa disrupción psíquica, ya que destruyó las profundas raíces emotivas en que se cimentaba el gobierno indígena". AGUIRRE Beltrán Gonzalo, *Ibidem*.

⁵³ Para no dar dudas al respecto, "La corporación municipal cuidó de hacer constar que en el cabildo abierto eran emitidos ciertos pareceres y que luego en el cabildo ordinario – cerrado – era tomado el oportuno acuerdo". MIRANDA, José, *op.cit.*, p. 134.

permite la elección libre por un año, por parte de los vecinos, de los candidatos a regidores y se le reconoce al señor del lugar –Cortés- la facultad de escoger entre ellos: Los vecinos podían proponer tres candidatos para cada regiduría, y Cortés decidía cuál de ellos sería el regidor. Se permitía la reelección de los regidores, después de un año de haber terminado sus funciones. Tres meses después, el mismo Carlos V, disponía la cantidad de autoridades que debían de tener las poblaciones: Doce regidores para las ciudades principales y seis regidores en las demás ciudades, villas y pueblos. En cuanto al número de alcaldes, primero existieron dos, reduciéndose posteriormente a uno. Los alcaldes eran elegidos por los regidores, y podían ser reelectos, pero hasta dos años después de haber concluido sus funciones.

De acuerdo a Constantino Bayle, esta disposición no se cumplió al pie de la letra, ya que en algunos pueblos había menos de seis regidores, como fueron los casos de Pánuco y Tampico, con cuatro regidores cada uno de ellos, o más de doce, como el caso de Puebla, donde el número de regidores llegaba a veinte.⁵⁴

En 1529, el mismo Carlos V empezó a conceder regidurías a perpetuidad, las cuales coexistían con las de elección popular; poco después la corona dispuso que la mayor parte de los cargos deberían de venderse al mejor postor. El cargo de regidor debía ser vendible y renunciable en otra persona, en el entendido de que si el titular moría sin haberlo renunciado, el cargo se revertía a la Corona, y ésta lo vendía de nuevo. Sin embargo, en muchas poblaciones estas disposiciones no fueron adoptadas, por lo que en junio de 1620, el rey Felipe III vuelve a ordenar su venta:

...en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor conforme a las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo

⁵⁴ BAYLE, Constantino, en OCHOA Campos, Moisés, *op.cit.*, p. 142

en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes.⁵⁵

También se extendía la venta a los escribanos de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores.

Al referirse a los inconvenientes de este sistema, Esquivel Obregón comenta que la venta de esos oficios era contraria al bien público, ya que los empleos indispensables para el gobierno eran atribuidos a particulares que hacían de ello su negocio, cobrando después al público por servicios de carácter general, y que en la actualidad se considera preferible que el gobierno cobre las contribuciones y pague los sueldos a los empleados públicos, sin que éstos cobren a los particulares.⁵⁶

El 13 de junio de 1573, Felipe II emite nuevas disposiciones para la formación y la organización de las poblaciones. En estas ordenanzas, conocidas como las *Ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias*, se contemplan tres tipos de población, con sus respectivas autoridades: Ciudad metropolitana, con un gobernador o alcalde mayor, un corregidor o alcalde ordinario, doce regidores, un procurador general, y otros funcionarios; Ciudad diocesana o sufragánea, con ocho regidores y otros oficiales, y finalmente las villas o lugares, con un alcalde ordinario, cuatro regidores y otros oficiales. Los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores eran representantes del rey e intervenían en la vida local. Sus nombramientos, en algunos casos, los hacía directamente el rey, en otros el virrey o la audiencia.

En términos generales, puede decirse que durante la Colonia la división territorial y la organización y facultades de los ayuntamientos fue complicada y funcionó de manera confusa.

⁵⁵ Cit. Por OCHOA Campos, Moisés, *Ibid.*, pp.152 y 153

⁵⁶ ESQUIVEL Obregón, Toribio, en OCHOA Campos, Moisés, *Ibid.*, p. 153

En esa época, nos dice Edmundo O’Gorman⁵⁷, existieron varias clases de divisiones territoriales, entre las que destacan: la división eclesiástica; la administrativa judicial, determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores, y la administrativa fiscal, relativa a las provincias internas e intendencias. Todas ellas existieron simultáneas y sobrepuestas, sólo que la última vino a modificar y corregir un estado caótico y embrollado, imponiendo alguna uniformidad en la gran variedad de jurisdicciones.

Hasta 1786, el territorio de la Nueva España se dividió, para efectos de gobierno y administración, en reinos y gobernaciones, subdivididos a la vez en provincias.

En este último año⁵⁸, Carlos III, por su Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, instauro doce intendencias y tres provincias; las intendencias, que se dividieron en partidos y municipalidades, tenían cuatro funciones esenciales: justicia, policía, hacienda y guerra; en lo gubernativo y en lo hacendario dependían del virrey, y en lo militar del rey de España. Son substituidos los gobernadores por los intendentes, y los alcaldes mayores y corregidores por los subdelegados.

2.3 Siglo XIX

A principio del siglo XIX, el Municipio se encontraba en condiciones deplorables. En algunos de ellos, los ayuntamientos desaparecieron, ya que por la escasez o nulidad del prestigio de los cargos municipales, nadie quería ocuparlos. Así, en la Provincia de Coahuila sólo existía el ayuntamiento de Saltillo; en la ciudad de Monclova, con una población de más de seis mil habitantes, se contaba con “ medio ayuntamiento”, compuesto por dos alcaldes ordinarios y un síndico, mientras que en las otras doce poblaciones de españoles de la provincia no había ayuntamientos. En las veintiséis

⁵⁷ O’GORMAN, Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 1976, pp.4-9

⁵⁸ Ibid

poblaciones de españoles que existían en la provincia de Tamaulipas, en ninguna de ellas se contaba con ayuntamiento.⁵⁹

En mayo de 1808 se firman los Tratados de Bayona, por medio de los cuales Carlos IV y Fernando VII abdicaban a la corona española a favor de Napoleón, quien a su vez la transfirió a su hermano José, soberano de las dos Sicilias. Ante esto, el pueblo español se levantó contra las tropas francesas y se convocó a Cortes, las cuales produjeron la Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como la **Constitución de Cádiz**, promulgada el 19 de marzo de 1812. Con ella nace la figura de las diputaciones provinciales en América.

Miguel Ramos Arizpe, quien encabezó a los diputados de la Nueva España en las Cortes Constitucionales de Cádiz luchó fructíferamente por la extensión de las Diputaciones Provinciales a las colonias americanas; consciente de la situación, propuso a las Cortes que se volviera a la elección popular de las autoridades municipales. Esta propuesta fue considerada en el artículo 312 de la *Constitución de Cádiz*, aunque finalmente el sistema electoral que establecieron las cortes fue de tipo indirecto, como se puede leer en los artículos de la misma Constitución, que adelante citamos.

Cabe recordar, que como consecuencia de la invasión napoleónica a la península y la usurpación del trono por el impostor francés, el municipio neoespañol tuvo un gesto decoroso para restituir su antiguo prestigio y dignidad: plantear al Ayuntamiento la radicación popular de la soberanía.

El Regidor Don Juan Francisco de Azcárate y el Síndico Don Francisco Primo de Verdad postularon en el Acta del Ayuntamiento de México al virrey Iturrigaray, que por haber abdicado el monarca español a favor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había recaído la soberanía como capacidad de autogobierno, que no debían reconocer como autoridad legítima la del virrey y no se obedeciera ninguna otra

⁵⁹ MINOR Franco, Rafael, “La reforma electoral municipal mexicana en el período 1810-1820 y la más reciente del artículo 115 constitucional”, en *La reforma municipal mexicana*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas en la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Año 1, Núm. 2 (mayo-agosto 1986).

orden proveniente de la península; sin embargo, la proposición fue rechazada por los miembros de la Audiencia.

La Audiencia y los elementos españoles sospecharon que el entusiasmo de los criollos hacia una junta provisional era un movimiento encaminado a la independencia.

El virrey Iturrigaray en forma secreta se entrevistó con los criollos que insistían en una junta provisional, porque estaba convencido de que él mismo podía encabezar la nueva nación. Decidió someter la cuestión a una elección general; como resultado, los criollos eligieron a todos sus delegados formándose así la Junta de Municipios en agosto de 1808.

El intento legalista de los criollos de la capital para hacer la independencia bajo el nombre de Fernando VII terminó cuando el 15 de septiembre de 1808, el hacendado Gabriel Yermo, al frente de un grupo de españoles, apresó a Iturrigaray y diversos criollos, entre los que se encontraban Azcárate, Primo de Verdad y el Fraile Melchor de Talamantes. Al día siguiente fue reconocido Pedro Garibay como nuevo virrey por la Audiencia.

2.3.1 Inicios del federalismo en México

A partir de 1810, y de manera precisa desde la proclamación de la Independencia Nacional, la trayectoria política y jurídica de lo que después sería la República Mexicana se bifurca. De una parte, la insurgencia, huérfana al principio de ideario, lo va elaborando paulatinamente, definiendo planes y programas que aspiran a una nueva organización de la patria. Por otra parte, dentro del régimen virreinal ocurren acontecimientos políticos trascendentales para el surgimiento del federalismo. Así pues, la vida pública del país trató de impulsarse por dos corrientes simultáneas aunque irreconciliables en aspectos fundamentales: la derivada del ideario insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introducidas en España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz de 1812. Ahora bien, esas dos corrientes, y principalmente en la segunda, se reconoce y afirma una institución política, como fue la

diputación provincial, que puede conceptuarse como el germen del federalismo en México.

En su documentada investigación “La diputación provincial y el Federalismo Mexicano”, Nettie Lee Benson⁶⁰ afirma que el origen de nuestro federalismo “se puede remontar a la forma de gobierno establecido en la Constitución de 1812 para España y sus colonias”. En efecto, en la Constitución de Cádiz puede encontrarse el germen del federalismo mexicano, en particular en su capítulo llamado “Del Gobierno Político de las Provincias y de las diputaciones provinciales”. Su artículo 335 enunciaba las facultades de dichas diputaciones.

El reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, se debió en gran parte a los esfuerzos desplegados por los diputados de Nueva España que concurren a las cortes Constituyentes de Cádiz, encabezados por Ramos Arizpe, considerado con justicia como “El Padre del Federalismo en México”. Ramos Arizpe dirigió un extenso memorial al Congreso Español, describiendo minuciosamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de la citada Colonia, llamadas “internas de Oriente”, presentando propuestas para resolver los variados problemas⁶¹. Ahí cuestionó todo aquello que significa centralización gubernamental y del punto 18 al 26 inclusive de su memoria se enunciaron los defectos y consecuencias de ella.

En primer lugar, señala los defectos del sistema de gobierno; durante tres siglos la monarquía ha tenido como fin exclusivo el lujo, esplendor y engrandecimiento de sus gobernadores. Esta circunstancia propicia el choque de intereses entre gobernantes y gobernados.

Por otra parte propone respuestas concretas para el mejor gobierno de las provincias internas de oriente. Considera indispensable la descentralización, tanto en

⁶⁰ LEE Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1980.

⁶¹ HERNANDEZ , Elgezabal. Miguel Ramos Arizpe y el Federalismo Mexicano. Ediciones casa de Coahuila, México 1978, pp. 17 y 18.

materia política como administrativa, como en lo judicial. El autogobierno ha de sustentarse en los principios democráticos y liberales de la Constitución de Cádiz.

La propuesta de Ramos Arizpe tiende, de hecho, a la constitución de un régimen federado dentro de su país y busca la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia. Como afirma Reyes Heróles⁶², “de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaban las necesidades de su país que el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”. La integración de las Diputaciones Provinciales a nuestro país no estuvo exenta de tropiezos; una y otra vez se tuvo que luchar por darles realidad. Por otra parte, cabe observar que las tendencias políticas de la insurgencia, en su última etapa al menos, no buscaban la implantación de dicho sistema o forma de Estado. Esto resulta evidente en los documentos y sucesos políticos que se expidieron y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra independencia el 27 de septiembre de 1821 y con anterioridad al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824. Durante este periodo las diputaciones provinciales buscaron afanosamente que el Gobierno Nacional, de tipo centralista, reconociese su existencia y su autonomía propugnando que nuestro país vetara el vínculo de dependencia que lo unía con España y adoptase el sistema federal.

2.3.2 Constitución de Cádiz

La Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como *Constitución de Cádiz*, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, reguló ampliamente los asuntos municipales, como se desprende de la lectura de los artículos correspondientes al Capítulo I, **De los ayuntamientos**, del Título VI Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos, de la citada Constitución.⁶³

Entre las principales disposiciones de ese apartado, destacan: la necesidad de establecer ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos; fija el número de

⁶² REYES Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1974, p.36

⁶³ *Derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus constituciones, T.XI., H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, México, 1994, pp. 142 y 143.

individuos que habrá de conformarlos, sus funciones y los tiempos de sus mandatos y establece las actividades a cargo de los ayuntamientos, bajo la estricta vigilancia de la diputación provincial.

Cada provincia debiera de ser gobernada por un jefe político y un intendente a la diputación provincial, subordinados directamente al gobierno monárquico central.

El proceso y la práctica de ciertos elementos de gobierno provincial hicieron posible la formación de los Estados, reconocidos posteriormente en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824.

En cuanto al impacto de la Constitución de Cádiz en el ámbito municipal, Ochoa Campos afirma que tuvo aspectos positivos y negativos. En los primeros apunta la reinstauración del sistema de elección popular, la no reelección de las autoridades municipales y de su renovación anual. En los segundos destaca "...el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos al través de los Jefes Políticos".⁶⁴

2.3.3 Abrogación y restablecimiento

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII, ya de regreso a España después de su cautiverio en Francia, abolió las Cortes y la Constitución de 1812, pero no afectó la organización de los ayuntamientos. Este decreto llegó a la ciudad de México el 10 de agosto de 1814, y una semana después se abrogaba la Constitución.

Sin embargo, el 18 de noviembre de 1814 llegó otro decreto de Fernando VII, por el cual se abolían todos los ayuntamientos constitucionales, y se estipulaba que los ayuntamientos existentes antes de la **Constitución de Cádiz** retornarían a la situación en que se encontraban en el año 1808 y, de ser posible, se integrarían con las mismas personas.⁶⁵

⁶⁴ OCHOA Campos, Moisés, *op. Cit.*, p.226

⁶⁵ Véase MINOR Franco, Rafael, *op. Cit.*

En los siguientes cinco años, Fernando VII gobernó de manera absoluta, hasta que en marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, se ve obligado a restablecer la Constitución, la cual fue proclamada en la ciudad de México el 31 de mayo, por el Virrey Apodaca. Cinco semanas después, es publicado el real decreto en el que se ordenaba la celebración de elecciones para ayuntamientos, mismas que se realizaron en un período de tres meses.

2.3.4 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como *Constitución de Apatzingán*, promulgado el 22 de octubre de 1814 por el Congreso de Anáhuac, es el supremo esfuerzo de Morelos, expresado en *Los sentimientos de la Nación*, por institucionalizar la independencia de México y por organizar el nuevo cuerpo político. Si bien no gozó de efectividad, su importancia radica en que introduce los grandes principios del liberalismo político al constitucionalismo mexicano.

En su artículo 208, la Constitución de Apatzingan contempló al Municipio en forma indirecta, al expresar que: “ En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso,...”

2.3.5 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito el 18 de diciembre de 1822.

Al proclamarse el 28 de septiembre de 1821 el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, el Gobierno de México quedó confiado a la Junta Provisional Gubernativa cuya finalidad primordial consistió en convocar a un Congreso Constituyente. Fue lanzada la convocatoria en los términos prescritos por la Constitución española de 1812 y el Congreso debía quedar instalado el 24 de febrero de 1822. Los diputados que lo integraron se dividieron en tres grupos, cada uno representante de las corrientes ideológicas dominantes a la sazón: la que sostenía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; la que pretendía el desconocimiento de

estos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide; y la que, expresando el ideario insurgente, buscaba establecer un régimen republicano y democrático.

La diputación provincial de Chiapas, instalada en octubre de 1821, se apresuró a solicitar la incorporación a México de esa provincia, que se había declarado independiente de España y de la Capitanía de Guatemala.

Como es sabido, en mayo de 1822, Iturbide es proclamado “Emperador de México” mediante una maniobra parlamentaria avalada por los militares. Casi de inmediato ocurren fricciones entre el Congreso e Iturbide, hasta que finalmente el “emperador” disuelve el Congreso el 31 de octubre de 1822, designando en su lugar una “Junta Instituyente”, que aprobó el 18 de diciembre del propio año el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano.

Este reglamento, en su artículo primero, abolió la **Constitución de Cádiz**, y en lo que se refiere a los ayuntamientos, señalaba: quedando en vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente hasta el 24 de febrero de 1821; en cada capital de provincia habrá un jefe superior político, nombrado por el Emperador, que exigirá a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, y subsistirán con sus atribuciones los ayuntamientos en las capitales de provincia, en las cabezas de partidos y en algunas poblaciones importantes.

2.3. 6. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado el 16 de mayo de 1823.

La creación de la Junta y el Reglamento citados fueron las causas determinantes de la sublevación de Santa-Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como emperador y proclamó la República. Las tropas destinadas a reprimir ese levantamiento, a su vez, expidieron el llamado “Plan de Casa Mata”, proclamado por el general Echávarri, en el que propugnaron la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, a quien no le quedó más remedio que acceder a esta “petición coactiva”. Colocado entre dos fuegos – los pronunciados en el Plan de Casa Mata y el Congreso – Iturbide se ve constreñido a abdicar el 19 de marzo de 1823.

El Plan de Casa Mata abrió la puerta al federalismo. Al proclamarse, varias provincias – entre ellas Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Michoacán – se adhirieron a él a través de sus respectivas Diputaciones, previas deliberaciones sobre la conveniencia de su adopción. “Esta circunstancia , señala Burgoa⁶⁶, revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal”. Por su parte, Nettie Lee Benson afirma que “ con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al mismo tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente Gobierno de Iturbide (...), ya que las provincias habían tomado por completo el cuidado de la administración dentro de sus propias fronteras (...) y el jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la Diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas...”⁶⁷

Una vez reinstalado el Congreso, se discutió si debía tener el carácter de convocante a nuevas elecciones para diputados o de constituyente que diera forma jurídica y política del país. Algunas provincias, entre ellas la de Guadalajara se pronunciaron por el régimen federal.

El 21 de mayo de 1823 se convocó a una Asamblea en la que se presentó un proyecto de bases constitucionales con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que había sido preparado en la casa del Padre Mier, y cuyo principal autor lo fue el diputado por Guatemala, José del Valle. Este proyecto no alcanzó a ser discutido , pero influyó en la Constitución de 1824.

En la segunda base del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana estipulaba que: “ Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo ó congreso nacional del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.

⁶⁶ BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, 1985, p.40.

⁶⁷ LEE Benson, Nettie. Op. Cit., p.31

La elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescribe la ley.

Las bases son: (...) para los ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1 000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores y un síndico, en los de más de 3 000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6 000 almas; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los de más de 16 000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24 000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 60 000”.⁶⁸

2.3.7 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 4 de octubre de 1824.

Sin duda alguna, el texto firmado la mañana del 31 de enero de 1824 es el punto de partida de nuestra legitimidad constitucional.

El Acta define con propiedad, en la parte dogmática, las cuestiones democráticas o liberales que la fundan; postula las libertades clásicas como las relacionadas con la propiedad, con la igualdad de todos ante la ley, la libertad y la seguridad de la persona humana.

En la parte orgánica se registran la forma republicana, democrática y federal; se instituyen los tres poderes, deslindándose sus atribuciones con vistas a garantizar el equilibrio que debe existir entre ellos.

Con la nueva estructura, la nación supera la humillante opresión colonial, cristaliza los anhelos libertarios y da cauce a las aspiraciones de progreso con igualdad.

Si bien es cierto que las leyes que nos ocupan no contemplan municipios ni ayuntamientos, dejaron a las entidades federativas legislar lo relativo a su gobierno y administración interior. La Constitución de 1824 establecía que los Estados tenían obligación: “De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta

Constitución ni a la Acta Constitutiva” y asignaba a los municipios el repartimiento y recaudación de las contribuciones para remitirlas a la tesorería respectiva; el cuidado de las escuelas, hospitales, caminos, puentes, calzadas, cárceles, así como la promoción de la agricultura, industria y comercio, según las circunstancias de los pueblos.

Como dato curioso, cabe mencionar que al no aparecer Chiapas, como Estado de la Federación, en el Acta Constitutiva, su representante, Juan Antonio Gutiérrez, firmó el documento como *diputado por el Sur*.

En la Constitución Federal, el Estado de las Chiapas ya aparece como parte de la Federación.

2.3.8 Leyes Constitucionales de la República Mexicana, conocida como la Constitución de las Siete Leyes, suscritas el 29 de diciembre de 1836, es la primera Constitución centralista, producto de las corrientes conservadoras.

La llamada Constitución de 1836 es, en opinión de Burgoa⁶⁹ “hijo espurio de un Congreso que, no obstante de haber emanado de la Constitución de 1824, se erigió en Constituyente, violando con todo descaro el ordenamiento que le dió vida jurídica”.

La implantación del Régimen Central mediante la Constitución de 1836 degradó nuestra vida pública y socavó la unidad de la Nación. Aquí y allá suceden “Cuartelazos”, levantamientos militares y pronunciamientos. El nuevo régimen da pie para que Tejas se independice y para que Yucatán se separe de la República Mexicana. Estos hechos, que apuntaban a un progresivo desmembramiento del país, provocaron la respuesta de partidarios del federalismo “para restaurar el imperio de la Constitución de 1824”. Aparecen múltiples “programas salvadores” y ocurren numerosos levantamientos durante lo que se considera la etapa más caótica de nuestra historia: La que comprende la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales.⁷⁰

⁶⁸ Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”. *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, p.42

⁷⁰ REYES Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Op. Cit, México, 1974, p.16.

Los representantes del Departamento de Chiapas, fueron: Ignacio Loperena y Manuel Larrainzar, quien fungió como secretario.

De acuerdo a su Sexta ley, intitulada “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”, los Estados se transformaron en Departamentos, los cuales se subdividían en distritos, y éstos a su vez se subdividían en partidos y municipalidades. En cuanto a los ayuntamientos, disponía lo siguiente:

En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el Gobierno general, que velaría el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, entre los que se encontraban los de seguridad, de asistencia, de salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas.

Asimismo, señalaba las poblaciones en que debían existir ayuntamientos electos popularmente, así como las funciones de los alcaldes entre ellas las jurisdiccionales.

2.3.9 Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, expedido el 20 de marzo de 1837.

Este reglamento contemplaba que en cada departamento hubiese un gobernador, nombrado por el presidente de la República; en cada cabecera de distrito un prefecto, nombrado por el gobernador; y en cada cabecera de partido un subprefecto, designado por el prefecto. A estas autoridades centrales, principalmente a los subprefectos, quedaban sujetos los ayuntamientos. En lo relativo a las autoridades municipales, el artículo 127 estipulaba la renovación anual de los alcaldes, la renovación de los regidores por mitad, al igual que la de los síndicos, en caso de que hubiera dos, debiendo salir los más antiguos. Si sólo existía un síndico, su renovación era anual.

2.3.10 Bases Orgánicas de la República Mexicana

Santa Anna proclama el Plan de Tacubaya por el que cesan todos los poderes existentes en virtud de la Constitución de 1836, salvo el judicial. Este Plan establecía:

“el jefe de la Revolución” nombrará una junta que se encargará de designar, “con entera libertad”, a la persona que se hará cargo del Poder Ejecutivo, mientras un “Congreso Constituyente” organiza a la Nación. Por supuesto, el primer acto de dicha junta fue la declaración a favor de Santa Anna como Presidente de la República.

El primero de diciembre de 1841 Santa Anna lanza la convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente, que debería ser instalado el primero de junio de 1842. Este Congreso nombró una Comisión integrada por siete miembros responsables de la elaboración de un proyecto constitucional. Esta comisión, a su vez, se dividió en dos grupos, el minoritario integrado por Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, quienes elaboraron un proyecto federalista a diferencia del que realizó la mayoría con tendencia a reiterar el régimen central de la Constitución de 1836. El Congreso Constituyente no pudo discutir esos proyectos, ya que en virtud del Decreto expedido el 19 de diciembre de 1842 por Nicolás Bravo, entonces Presidente de la República, se nombró una Junta de Notables: Junta Nacional Legislativa, que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana, ordenamiento notoriamente ilegal que reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836.

Este segundo Código centralista, sancionado por Santa Anna el 12 de junio de 1843, disponía, como el primero, que el territorio de la República se dividía en Departamentos, los que a su vez quedaban divididos en distritos, partidos y municipalidades.

Las Bases Orgánicas otorgaban a las Asambleas Departamentales la facultad de:

- Hacer la división del territorio del Departamento;
- Establecer corporaciones y funcionarios municipales;
- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y
- Aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Cabe recordar que durante la vigencia de estas “Bases” México se vio obligado a declarar la guerra a los Estados Unidos de Norteamérica. Tal declaración brindó la

ocasión para que el Partido Federalista se rebelará contra el gobierno centralista. El 4 de agosto de 1846 el General Mariano Salas formuló un Plan en la Ciudadela de México, que desconocía el régimen centralista y pugnaba por la formulación de un nuevo Congreso “compuesto de representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824”. En dicho Plan se exhortó a Antonio López de Santa Anna para que se sumara a los inconformes, “reconociéndolo desde luego como General en jefe de todas las fuerzas comprometidas y resueltas para que la Nación recobre sus derechos y asegure su libertad y se gobierne a sí misma”. De acuerdo a la convocatoria lanzada por el propio Salas, el Congreso a que aludía el Plan de la Ciudadela debería quedar instalado el 6 de diciembre de 1846, en el entendido de que mientras se expedía una nueva Constitución, regiría la federal de 1824. Uno de los primeros actos del nuevo Congreso fue designar Presidente Interino de la República a Santa Anna y Vicepresidente a Gómez Farias y enseguida restauró la vigencia de la Constitución de 1824, restableciéndose así el régimen federal. Desde luego, tal ordenamiento constitucional demandaba modificaciones acordes a las realidades presentes en 1847, por lo que se expidió un Acta de Reformas.

Fue corta, sin embargo, la vigencia del régimen Federal restaurado por el Acta de Reformas de 1847, al ser quebrantada por el gobierno dictatorial de Santa Anna. El 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla contra el gobierno del tirano; este Plan dió lugar al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856 y que tuvo la función de estructurar transitoriamente a nuestro país mientras se promulgaba la Constitución preconizada en el propio Plan.

2.3.11 Constitución Política de 1857

El 17 de febrero de 1856 se reunió en la Ciudad de México el Congreso Constituyente, convocado por decreto de Comonfort. Después de prolongadas discusiones en torno a la restauración de la Constitución de 1824 o expedir una nueva, se decidió por reformar la Carta republicana, particularmente en materia religiosa y en asuntos de facultades legislativas.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución , y promulgada el 11 de marzo del mismo año.

Esta Constitución que precisó para el país una República representativa, democrática y federal, no elevó a rango constitucional el régimen municipal, ocupándose sólo del Municipio para el Distrito Federal y los Territorios, estableciendo en ellos la elección popular de las autoridades municipales (Art. 72, Frac. IV). La estructura y el sistema de elección de los ayuntamientos, quedaron reservados a los Estados.

Cabe recordar que en el Congreso Constituyente de 1857, el diputado José María Castillo Velasco propuso elevar a rango constitucional el principio de gobierno autónomo de los municipios y que estos tuvieran el derecho de decretar las medidas que creyeran convenientes para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad, lo que a su vez traería una participación más activa del pueblo en la administración de sus intereses. Esta proposición fue refutada con el argumento de que correspondía a las constituciones locales la regulación del municipio.

En efecto, el sistema municipal siguió estando tutelado por las prefecturas políticas, las cuales incluso fueron robustecidas en sus facultades, aunque en opinión de Ochoa Campos, tal robustecimiento no era con propósitos antidemocráticos, sino que producto de la época; se consideraba que el sistema de prefecturas era algo necesario para la organización estatal y para la regulación de la vida local, agregando que: “Todos sin excepción: centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al sistema de Prefecturas.”⁷¹

En cuanto al sistema de prefecturas y a la regulación que sobre el gobierno municipal hicieron los Estados, citaremos algunos artículos de las Constituciones políticas de Oaxaca y Sonora de ese período:

⁷¹ OCHOA Campos, Moisés. *Op. Cit*, p. 257

- *Constitución Política del Estado de Oaxaca*, expedida por don Benito Juárez, el 15 de septiembre de 1857:

“Artículo 65. El territorio del Estado se divide en Distritos y Municipios. En cada Distrito habrá un Jefe Político y en cada Municipio un Ayuntamiento.”

“Artículo 66. Los Jefes Políticos serán nombrados y removidos como previene esta Constitución y con sujeción inmediata al Ejecutivo publicará las leyes, decretos y órdenes que se le comunique, ...”

“ARTÍCULO 67. Cada Ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del Municipio, se compondrá de un número de miembros que no baje de cinco y se renovará cada año por mitad.”⁷²

- *Constitución Política del Estado de Sonora*, expedida el 13 de febrero de 1861:

“ARTÍCULO 30. El territorio del Estado (...) se divide en Distritos y Municipalidades.

“ARTÍCULO 78. El Gobierno y administración local de cada Distrito estará a cargo de un funcionario que se denominará PREFECTO el cual será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo.

“ARTÍCULO 81. El Gobierno y administración interior de las Municipalidades en que se dividen los Distritos estará a cargo de corporaciones que se denominarán AYUNTAMIENTOS y existirán en toda población cuyo número de habitantes llegue a quinientos. Los Ayuntamientos serán electos por elección popular directa y el número de vocales de que se componga cada uno de ellos, será designado por la ley.”⁷³

⁷² Cit. Por OCHOA Campos, Moisés, *Ibid.*

⁷³ CORBALA Acuña, Manuel, *Sonora y sus constituciones*, 2ª ed., Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1992.

2.3.12 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Del Título IX de este Estatuto, los artículos 36 a 44 se refieren a las municipalidades y ayuntamientos. Este Estatuto que fue emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo, el 10 de abril de 1865, dividía al país en departamentos, administrados por los prefectos imperiales; los departamentos se dividían en distritos, administrados por subprefectos; y los distritos a su vez se dividían en municipalidades, en las que funcionaban los ayuntamientos.

Sobre los Alcaldes y sus atribuciones, el Estatuto preveía que la administración municipal estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarías municipales, elegidos popularmente en elección directa, renovándose por mitad cada año. El alcalde de la capital era nombrado por el emperador.

El alcalde presidiría el ayuntamiento y ejercería facultades municipales.

2.3.13 El porfiriato

El Porfiriato se extendió de 1877 a 1911, época dominada por Porfirio Díaz, de ahí su nombre.

Díaz da el golpe de gracia al Municipio; en 1903 suprime el Ayuntamiento de la Ciudad de México, le quita sus rentas y lo centraliza.

Para lograr la concentración del poder, Díaz establece una nueva división territorial en circunscripciones denominadas *partidos*, que vienen a ser organismos intermedios a la cabeza de los cuales se coloca a los jefes políticos, con lo que se desvirtuaron las funciones del Municipio; los abusos, la intolerancia y la demagogia convirtieron al ayuntamiento en instrumento de opresión política y administrativa. Por ello, la Revolución mexicana reconoció, desde sus inicios, la necesidad de devolver al Municipio su esencia democrática.

Moisés Ochoa Campos le reconoce a las jefaturas políticas, durante la época porfirista, las siguientes características generales:

- Eran un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno estatal y los ayuntamientos.
- Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.
- Centralizaban toda actividad municipal.
- Eran de carácter distrital y controlaban a los ayuntamientos de su circunscripción.⁷⁴

Sin embargo, es importante señalar que dadas las diversas formas que tomó la jefatura política en las constituciones de los Estados, su sistema no fue uniforme en todo el país. Algunos de los subtipos que detecta Ochoa Campos, a través del análisis de esas constituciones, son los prefectos, jefes políticos, jefes de policía, directores políticos y prefectos populares.⁷⁵

2.4 Siglo XX

Sin duda alguna que las jefaturas políticas fueron una de las principales causas que motivaron el movimiento revolucionario de 1910, el cual consagró como una de las principales demandas la implantación del Municipio Libre. Como nos lo explica Ochoa Campos, “En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular”.⁷⁶

2.4.1 El Municipio en los planes revolucionarios

Los diferentes programas y planes revolucionarios, contienen pronunciamientos a favor del Municipio, de su libertad y fortalecimiento. Los encontramos en el Programa del Partido Liberal Mexicano, proclamado en el año 1906; en el Programa del Partido

⁷⁴ Véase OCHOA Campos, Moisés, *op. Cit.*, p.274

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ OCHOA Campos, *Ibid.*, p.309

Democrático de 1909; en el Plan de San Luis Potosí, de 1910; el Plan de la Empacadora, proclamado en 1912; las adiciones llevadas a cabo en el año de 1914 al Plan de Guadalupe, proclamado en 1913; la Ley general sobre Libertades Municipales, de septiembre de 1916 y la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos, de abril de 1917, estas dos últimas promulgadas por Emiliano Zapata.

2.4.2 El Plan de Guadalupe y las adiciones de 1914

De conformidad con los postulados del Plan de Guadalupe y las adiciones de 1914 los constitucionalistas pugnaron por el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

El decreto que Carranza expide el 26 de diciembre de 1914, expresa textualmente:

“ ARTÍCULO único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

“ Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.”

“ El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.⁷⁷

Este decreto sería la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal, presentado al Congreso Constituyente de Querétaro.

⁷⁷ Cit. Por OCHOA Campos, Moisés, *Ibid.*, p.319

2.4.3 Ley General sobre Libertades Municipales

La soberana Convención Revolucionaria expresa el propósito de realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local. La Ley general sobre Libertades Municipales, promulgada por Emiliano Zapata en 1916, reglamentó la autonomía municipal, a la que otorgó el derecho de participar en la solución de los asuntos de la vida común. “La libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad, afirmaba Zapata”.

Esta ley establecía que el Municipio estaría representado y regido por un ayuntamiento electo popularmente en forma directa, sus integrantes durarían un año en el ejercicio de su cargo. Las sesiones de los ayuntamientos serían públicas y los asuntos principales debían ser sometidos al estudio y ratificación de todos los vecinos del Municipio.

Ahí, el ideal de que el Municipio sea no sólo una circunscripción administrativa, sino una célula social y política donde se resuelven los problemas básicos en un régimen de libertad y autosuficiencia.

2.4.4 La Constitución Política de 1917

Al finalizar la etapa maderista de la Revolución de 1910, Carranza convoca, el 19 de septiembre de 1916, al Congreso Constituyente que daría a México la Constitución Política de 1917, que dio cabida, por primera vez en la historia constitucional de la humanidad a derechos individuales y a derechos sociales que se complementan los unos con los otros, captando la esencia de lo humano y contemplando al hombre en sus dos raíces: la individual y la social.

En el proyecto de Constitución que entregó el Varón de Cuatrociénegas al Congreso, la regulación en materia municipal, comprendida en el artículo 115, estaba casi en los mismos términos que el Decreto que Carranza había expedido en el año de 1914, que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857; el Municipio continuaba en una situación precaria.

La propuesta no fue aceptada y, en los debates del Constituyente de Querétaro, uno de los temas que captaron la atención preferente de los diputados fue el relativo al Municipio y a la hacienda municipal, que provocaron agotadoras discusiones en las que se distinguieron Heriberto Jara, Rafael Martínez, Hilario Medina y Fernando Lizardi, entre otros.

Finalmente, el Constituyente de 1917 resolvió llevar a la Constitución General de la República las bases de organización y funcionamiento de la institución municipal. Es así que la base de la división territorial de los Estados es el Municipio, siendo base también de la organización política. La Constitución de 1917, además de estos principios, fijó para su administración el régimen de elección popular directa de los ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno de cada Estado. La propia Constitución declaró al Municipio como Libre, cancelando con ello páginas negras de autoritarismo escritas por los jefes políticos.

2.4.5 El Artículo 115 de la Constitución Política de 1917

El texto original del artículo 115 que aprobó el constituyente de 1917, fue el siguiente:

“ Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁷⁸

No obstante el mandato constitucional citado, a partir de ese momento la actividad económica de México se distinguió por una evolución desigual de las distintas entidades federativas que conforman la Federación; asimismo, dentro de una misma entidad federativa se registran severas inequidades entre los municipios que la conforman, producto de la atávica centralización.

El abandono y el atraso de muchos municipios, particularmente rurales, incrementados por la inercia centralizadora, provocó que hasta hoy día se registren, en diversas regiones del país, condiciones deficientes en materia de educación, comunicaciones, salud, nutrición y vivienda, y que muchos de los servicios públicos municipales presenten situaciones inaceptables.

Otra consecuencia grave de la centralización de la toma de decisiones en los niveles superiores de gobierno, es la insuficiente expresión y escasa participación de las fuerzas sociales de la localidad en las decisiones de gobierno y en los proyectos de desarrollo municipal.

La carencia de recursos propios y la irregularidad de las participaciones federales y estatales destinadas a las obras públicas municipales, ha impedido una eficiente dotación de servicios públicos municipales.

2.4.6 Las Reformas al Artículo 115 Constitucional

El texto del artículo 115 constitucional, ha sido reformado diez veces. Estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial* en las siguientes fechas: Primera reforma, 20 de agosto de 1928; segunda reforma, 29 de abril de 1933; tercera reforma, 8 de enero de 1943; cuarta reforma, 12 de febrero de 1947; quinta reforma, 17 de octubre de 1953; sexta reforma, 6 de febrero de 1976; séptima reforma, 6 de diciembre de 1977; octava reforma, 3 de febrero de 1983; novena reforma, 17 de marzo de 1987, y décima reforma, 15 de junio de 1999.

⁷⁸ Cit. Por RUIZ Massieu, José Francisco, *op. Cit. p.43*

◆ **Primera reforma**

Disminuye el número de representantes en las legislaturas de los Estados de quince a siete diputados, cuando su población no llegue a cuatrocientos mil habitantes y de nueve en aquellos cuya población exceda de dicho número y no llegue a ochocientos mil y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

◆ **Segunda reforma**

Establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas, prohíbe la reelección para el período inmediato a los Diputados locales y a los miembros de los ayuntamientos.

El carácter de no reelección aún para los integrantes del Ayuntamiento, propicia seguridad jurídica al municipio en relación a la democracia de su órgano de administración.

◆ **Tercera reforma**

Amplía el período de ejercicio para el cargo de gobernador, de cuatro a seis años.

◆ **Cuarta reforma**

Concede a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales.

◆ **Quinta reforma**

Deroga el párrafo que se refería al derecho de las mujeres a votar y ser votadas en las elecciones municipales, en virtud de que en esa misma fecha de 1953 se reformó el artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres.

◆ **Sexta reforma**

Faculta a los municipios para realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Reguló la participación concurrente, de la federación, entidades federativas y municipios, con base en sus competencias, en el desarrollo de centros urbanos que formen una continuidad demográfica y que afecten su territorio.

◆ **Séptima reforma**

Introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes, con el fin de fortalecer el régimen político, dándole participación a las minorías.

◆ **Octava reforma**

La reforma de 1983 recoge los mejores ideales municipalistas e incorpora nuevos principios a la estructura de los ayuntamientos. En primer lugar, reafirma la potestad jurídica de éstos, lo cual ha reactivado al derecho municipal. La enumeración, no limitativa, de los servicios públicos que por naturaleza pertenecen a los municipios, ha recuperado todo el ámbito de actividad administrativa para los ayuntamientos, mismos que habían sido invadidos, frecuentemente, por los órganos locales y aún federales. La libertad económica que tanto inquietó a los constituyentes Jara y Medina, así como a muchos tratadistas de derecho constitucional, ha encontrado una definición en la descripción detallada de las fuentes de ingreso que corresponden de manera exclusiva a los municipios. En fin, el marco legal para los servidores públicos locales, las mancomunidades municipales previstas, las atribuciones en desarrollo urbano y las amplias perspectivas de concertación son postulados que están convocando a un mayor desarrollo municipal.⁷⁹

⁷⁹ VALENCIA Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo.* Editorial Porrúa, México, 1995, p.335.

Con estas reformas, dijo Jorge Carpizo⁸⁰, se persigue superar las dos grandes omisiones que a pesar suyo nuestro constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el constituyente de Querétaro no podía preveer.

Considero que entre los fines más importantes del nuevo artículo 115 constitucional, apunta Faya Viesca,⁸¹ destacan los siguientes: alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político; lograr un más amplio y sano desarrollo de las comunidades políticas naturales; hacer de la institución del Municipio Libre el más eficaz detonador de la descentralización; rehabilitar la dignidad del Municipio para convertirlo en el protagonista más importante de desarrollo nacional y, por último, hacer del Municipio el instrumento más idóneo para acrecentar y perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

El pleno ejercicio de los municipios como personas jurídicas de Derecho Público, continúa Faya Viesca, depende no de ellos mismos, sino de las legislaturas de los Estados. En efecto, el nuevo artículo 115 constitucional amplía la esfera competencial de los municipios al atribuirles nuevas facultades, sólo que en gran medida el ejercicio real de estas nuevas potestades va a depender de que las legislaturas estatales adecúen la legislación local al nuevo espíritu del artículo 115 Constitucional. En el mismo caso se encuentra el Poder Legislativo Federal y, por supuesto, el ejecutivo federal y el ejecutivo local, quienes tendrán que respetar, en el marco de su competencia, lo ordenado por la Constitución y por las leyes federales locales.

En la iniciativa de reformas y adiciones a este artículo, se previó un artículo transitorio que ordenaba expresamente al Congreso de la Unión y a las legislaturas de

⁸⁰ CARPIZO, Jorge. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1985, p.274.

⁸¹ Veáse FAYA Viesca, Jacinto, "Alcances e implicaciones jurídico administrativas del nuevo artículo 115 Constitucional." *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Nums. 16-17, octubre de 1984-marzo de 1985. p.27

los Estados para que en el plazo de un año, contado a partir de la vigencia del decreto relativo, procedieran a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática, las bases que en materia de descentralización y fortalecimiento municipal se planteaban en la iniciativa.

◆ **Novena reforma**

Conservó el principio de representación proporcional para la elección de todos los ayuntamientos, suprimiendo el criterio poblacional que existía; y estableció que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirían por las leyes que expidieran las legislaturas locales.

◆ **Décima reforma**

La reforma de 1999, reconoce la facultad del Municipio de gobernar y no sólo de administrar; se crea la figura de Leyes Estatales en materia municipal, robusteciendo la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos; se señalan materias de competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, en su doble carácter de función y servicio público; se establece que los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones exclusivas, con la voluntad calificada de los ayuntamientos; se incorpora al pago del predial al sector paraestatal; se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria; se establece que los recursos que integren a la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos; se actualizan conceptos de materias concurrentes, como: transporte, planeación del desarrollo regional y ecología, y se resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales.

2.5 Texto actual del Artículo 115 Constitucional

ARTÍCULO 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases.

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerán, por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objetivo de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la Administración Pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función del servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes, y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

- III. Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
 - a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) Alumbrado Público;
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) Mercados y centrales de abasto;
 - e) Panteones;
 - f) Rastro;
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por la leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados;
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios;

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;
- VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. (Derogada);

X. (Derogada).

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

En suma, podemos decir que este artículo contiene los principios básicos para organizar y hacer funcionar el Municipio, así como para que logre alcanzar sus fines, pero esta Institución requiere tener una estructura bien integrada y organizada, sus órganos deben ser procesados y determinados, han de tener en señalados con claridad su competencia y atribuciones, se deben establecer con absoluta transparencia los requisitos que han de satisfacer las personas que integran esos órganos, temas que deben ser materia de una Ley Reglamentaria, como veremos en el capítulo IV.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO Y SU GOBIERNO

3.1 Etimología

En cuanto al concepto etimológico, el vocablo Municipio proviene del Latín, y es una palabra compuesta de dos locuciones: el sustantivo **munus**, que se refiere, entre otras acepciones, a cargas u obligaciones, tareas u oficios, y el verbo **capere** que significa tomar, hacerse cargo de algo. De la unión de estas dos palabras surge el término latino **municipium**, término con el cual se distinguió a las ciudades en las que los ciudadanos se hacían cargo de las tareas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y los servicios de esas comunidades.⁸²

La palabra *municipium*, según las fuentes latinas, presenta una triple significación. Equivale, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; finalmente equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

3.2 Definiciones

Muchas son las definiciones que ilustres investigadores del Municipio han propuesto, entre ellas las siguientes:

- El municipio es "...la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el estado"⁸³

⁸² Véase VAZQUEZ, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*. Secretaría de Educación Pública, México, 1986, p.40

⁸³ PONTIFES Martínez, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, 1ª ed., Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1988, p.20.

- El municipio es un “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.”⁸⁴
- “El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”⁸⁵
- “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁸⁶
- “El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior”.⁸⁷
- “El municipio es una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura”.⁸⁸
- “El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal define al Municipio como “la Institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma en común, asentada en un territorio delimitado que se

⁸⁴ PINA, Rafael, cit. Por PONTIFES Martínez, Arturo, *Ibid.*, p.18

⁸⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, cit. Por QUINTANA Roldán, Carlos F., *op. Cit.* P.5

⁸⁶ FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Porrúa, México, 1968, p.83.

⁸⁷ ROBLES Martínez, Reynaldo. El Municipio. 4a. Edición, Porrúa, México, 2000.

⁸⁸ GAMEZ Torruco, José. Federaciones y municipalismo., en “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal”, núms. 8 y 9, Edit. I.N.A.P., México, 1983, p.31

administra por autoridades constituídas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.”

De la lectura de las definiciones citadas es fácil apreciar que sus autores contemplan al municipio desde diferentes ángulos: territorialidad, vecindad, fines o gobiernos del municipio. Otros incorporan varios de esos elementos.

3.3 Elementos que integran el Municipio

Por mandato constitucional el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Todo Municipio se integra por ciertos elementos que condicionan su existencia y le son imprescindibles: Territorio, Población y Gobierno, encargado de la administración pública.

3.3.1 El Territorio

El territorio ha sido definido por los estudiosos de la materia como el espacio físico, determinado jurídicamente por los límites geográficos, en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

Cabe señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, que es el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene ámbito de validez espacial exclusivo, pero sí propio.

Al respecto Acosta Romero⁸⁹, al hablar de la coexistencia del Municipio, la Entidad federativa y la Federación dentro de un mismo territorio, la explica a través de tres círculos concéntricos de los cuales el interior corresponde al Municipio, el de en medio al Estado, y el exterior a la Federación; así, los municipios, en su aspecto territorial, aparecieron como círculos primarios de convivencia, y los individuos sujetos

⁸⁹ ACOSTA Romero, Miguel. “Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas”, Los municipios en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978, p.12

de las tres órdenes de gobierno. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden a dicho ámbito deberán resolverse en el siguiente círculo.

Por otra parte, es claro que el Municipio no es ajeno a la entidad federativa, sino por lo contrario, es la porción que une a los semejantes e integra a las comunidades, las que a su vez constituyen su propia identidad y, bajo el mismo esquema, compone al ente superior que es la Federación.

3.3.2 La Población

En torno a la población se han expresado muchos juicios. Nos parece interesante el que formula Jellineck: el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.⁹⁰

Distinguidos expertos en la materia consideran a la población como el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un Municipio; establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones. Es este componente el que da vida y sustento al Municipio, es también el indicador más importante para la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas, sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.

El Municipio, como célula de organización, requiere de una población, pero esto no le basta, sino que precisa de una población unida por ciertos vínculos de identificación como lo son un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, intereses comunes e inclusive la alimentación y el vestido.

⁹⁰ JELLINEK, George. Teoría General del Estado, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1978, p.36.

Partimos del hecho de que el hombre es un ente “social” por naturaleza; en esa virtud, la sociedad debe ser un “ espíritu” que aglutine y aliente a todos los miembros de dicha sociedad formalmente organizada en la búsqueda de mejores horizontes.

3.3.3 El Gobierno

En cuanto al régimen de gobierno en el Municipio, el artículo 115 constitucional señala en su fracción primera que “Cada Municipio será **gobernado** por un *Ayuntamiento* de elección popular directa, **integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva** y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”

El gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la institución que ostenta la representación política y legal del Municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias de gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto, el Ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público.

La administración del Municipio se confiere a una autoridad legalmente constituida: el Ayuntamiento. El municipio, en el aspecto externo, está sujeto a la forma de organización que le señalan los ordenamientos legales federal y estatal, puesto que su existencia jurídica no es originaria, sino derivada; pero en el aspecto interno goza de autonomía en su organización y administración, puede planear y realizar sus acciones, y puede en general autogobernarse eligiendo sus propias autoridades; se erige así como el *nivel de gobierno* más cercano al pueblo.

3.4 Marco Jurídico del Municipio

El marco jurídico del Municipio está formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de las Entidades Federativas, la Ley Orgánica Municipal de cada Estado y los Bandos y Reglamentos de los Municipios.

3.4.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Establece en el artículo 115 que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República, y determina que éste será **gobernado** por el Ayuntamiento de elección popular directa. Asimismo, le otorga diversas facultades y atribuciones como libertad política y de administración, personalidad jurídica, y sobre todo como un **nivel de gobierno** sin alguna autoridad intermedia entre él y el gobierno de la Entidad federativa, obligaciones y atribuciones tales como la prestación de servicios públicos (art. 115), desarrollo urbano (arts.27, 73 y 115), relaciones laborales (arts. 115 y 123), cultos (art. 130), contribuciones (art. 31), educación (art. 3º), entre otros.

3.4.2 La Constitución Estatal

Todas las Constituciones de las partes integrantes de la Federación dedican un capítulo especial al Municipio, en donde se establecen diversas facultades y obligaciones, tales como: capacidad reglamentaria, integración del Ayuntamiento, forma de elección del mismo, requisitos para ser miembros y renovación del Ayuntamiento, creación y supresión de Municipios, división política territorial, hacienda pública municipal, participaciones federales, servicios públicos y desarrollo urbano municipal.

3.4.3 La Ley Orgánica Municipal

Las leyes orgánicas municipales, que se conocen también en algunos Estados de la República como “Código Municipal” o “Ley del Municipio Libre”, tienen sustento en la Constitución Estatal y son expedidas por los Congresos Estatales para establecer las normas de integración, organización y funcionamiento de los Municipios. La Ley

Orgánica Municipal norma aspectos como organización territorial, categorías y denominaciones políticas, habitantes y vecinos, creación de Municipios, de Ayuntamientos, así como su integración, requisitos para ser miembro, la sesión de cabildo, las comisiones municipales, las autoridades auxiliares, las autoridades municipales y su responsabilidad, organización, leyes fiscales del Municipio, leyes de hacienda municipal y leyes de ingresos municipales.

3.4.4 Los Bandos y Reglamentos municipales

Los Bandos y Reglamentos municipales son un conjunto de disposiciones de carácter legal y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Contienen disposiciones en materia de organización política y administrativa, servicios públicos y actividades de los particulares.

Así, el marco jurídico del Municipio comprende tres niveles de normatividad, el **nivel constitucional** que determina el soporte legal y conceptual básico de la vida municipal, el **nivel orgánico** que establece las bases de integración, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y administración de los Municipios, y el **nivel reglamentario** que estipula las bases de organización de la administración pública y la vida comunitaria en el Municipio.⁹¹

3.5 Las modalidades del Gobierno Municipal

Aunque históricamente la forma de gobierno en los municipios ha sido muy variada, por lo general ha existido en ellos una característica común: son órganos colegiados.

En cuanto a las diferentes formas de gobierno municipal existentes en la actualidad, Teresita Rendón Huerta⁹², enumera las siguientes:

⁹¹ MARTÍNEZ Carrasquero,. En “Gobierno y Administración Municipal en México”. Edit. SEGOB. CEDEMUN, 1ª. Ed. México, 1993. p.109

⁹² RENDON Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. 1era. Ed. en Porrúa, México, 1985, p.40

3.5.1 Régimen de gerente

Este tipo de gobierno, es una de las experiencias más características de los Estados Unidos de América, a través de la cual se ha intentado solucionar el problema de la eficacia administrativa, pero sin soslayar las bases democráticas del gobierno de las ciudades. Para Teresita Rendón, este régimen: "... tiende a llevar a la administración de la ciudad el criterio y los métodos de la gestión de negocios".

En el gobierno de gerente, la asamblea o concejo representativo de la ciudad, electa popularmente, transfiere la función de dirigir la administración de los asuntos de la ciudad a un funcionario profesional –un gerente o manager-, que ella misma contrata. La asamblea se encarga de dictar las diversas ordenanzas, de determinar los impuestos y, en general, de orientar la política de la ciudad. Maxey enumera las siguientes características del régimen de gerente:

- Los poderes legislativo y ejecutivo se concentran en un concejo.
- El concejo no realiza directamente sus funciones ejecutivas, sino que las lleva a cabo mediante un gerente municipal –city manager-, nombrado y removido libremente por él.
- El gerente municipal tiene la facultad de nombrar y remover a los jefes de departamento y sus subordinados.
- El concejo se conforma por un número reducido de miembros, elegidos por el cuerpo electoral.
- El concejo tiene un presidente, conocido con el nombre de mayor de la ciudad, quien no tiene poderes especiales.⁹³

3.5.2 Gobierno por comisión

Este gobierno también es una modalidad estadounidense, y su característica principal consiste en que la administración de los asuntos de la ciudad está en manos

⁹³ MAXEY, en RENDON Huerta, Teresita. *Ibidem*.

de un pequeño concejo o comisión, mismo que es directamente responsable ante los ciudadanos. La comisión tiene un presidente, quien la preside, pero sin tener otras funciones especiales, careciendo de veto y de voto decisivo.

La vida municipal se ordena y se conduce por las decisiones que tome la comisión. En cuanto a la organización interna de la comisión, cada comisionado tiene a su cargo una sección o departamento administrativo de la ciudad, como hacienda, policía, aguas y alcantarillado, calles, etc. Los comisionados se reúnen todos los días, para tratar los asuntos de la ciudad, o cuando se tenga que decidir sobre cualquier materia de importancia pública, y las decisiones se toman por mayoría de votos. Los jefes de departamento, así como todos los demás funcionarios y empleados de la ciudad, son responsables ante ellos.

3.5.3 Gobierno del Mayor y del Concejo

Este gobierno surgió en las colonias norteamericanas. Originalmente, era un régimen de división de poderes, en el que las funciones municipales se distribuían entre un mayor –autoridad ejecutiva- y un concejo –órgano legislativo-, ambos electos popularmente.

Con el tiempo, las facultades legislativas del concejo se ven mermadas ante la intervención de las legislaturas estatales, terminando aquél por ocupar una posición subordinada en el gobierno municipal, en el que la figura del mayor fue fortaleciéndose cada vez más, y a fines del siglo XIX había llegado ya a ser el jefe del sistema municipal.

3.5.4 Gobierno del Presidente Municipal y el Ayuntamiento

Según Teresita Rendón, este tipo de gobierno es el que existe en los municipios de nuestro país, y consiste en que la función pública municipal se lleva a cabo a través de dos órganos: uno unipersonal y ejecutor, llamado Presidente Municipal, y otro colegiado y deliberante, denominado Ayuntamiento. El Presidente Municipal, junto con el síndico(s) y un número determinado de regidores conforman el Ayuntamiento.

Una de las funciones más importantes del Ayuntamiento es la de expedir reglamentos, tanto los que atañen a la organización y estructura administrativa del gobierno, como los que contienen los aspectos jurídicos, políticos y administrativos, enfocados a la relación entre el Ayuntamiento y la comunidad. Por su parte, el presidente municipal es quien ejecuta o lleva a la práctica los acuerdos del Ayuntamiento.

3.6 Los Ayuntamientos en los Municipios de México

Históricamente, el Ayuntamiento en los municipios mexicanos ha sufrido importantes transformaciones, tanto en lo que respecta a su conformación, como a las formas de elección. Dado que la evolución histórica del gobierno municipal en México es materia de estudio del tercer capítulo, aquí sólo se mencionaran sus características actuales. Antes de ello, es conveniente definir al Ayuntamiento.

Según el *Diccionario jurídico mexicano*, la palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, que significa juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.⁹⁴

Entre las definiciones de Ayuntamiento, encontramos las siguientes:

- Ayuntamiento es “el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados”.⁹⁵
- El Ayuntamiento es un “*órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del estado*”.⁹⁶

⁹⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, T.1, 6ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Ed. Porrúa, México, 1993, p. 304

⁹⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano. Ibidem*

- Ayuntamiento es la “corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio”.⁹⁷
- El Ayuntamiento es “El congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo”.⁹⁸

De acuerdo al artículo 115 constitucional, fracción I, el Ayuntamiento es electo de manera popular y directa. En el segundo párrafo de la misma fracción, se prohíbe la reelección para el período inmediato de los integrantes de los ayuntamientos: Presidentes municipales, síndicos y regidores.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Los aspectos específicos sobre la integración de los ayuntamientos, así como de las formas en que se eligen, son materia de las constituciones, códigos electorales y leyes orgánicas municipales de los Estados. Un dato que llama la atención es que el mismo artículo 115 de nuestra Constitución general no señale el período de duración de los ayuntamientos, este se encuentra especificado en las constituciones estatales. Estas y/o las leyes orgánicas municipales y/o los reglamentos municipales, también se refieren al Ayuntamiento como al máximo órgano de autoridad en el Municipio, reconociéndole al Presidente Municipal, la función de ejecutar las decisiones que aquél

⁹⁶ QUINTANA Roldán, Carlos F. , *op. Cit.*, p. 207.

⁹⁷ *Gran Enciclopedia del mundo*, cit. Por RENDON Huerta, Teresita, *op. Cit.*, p.14

⁹⁸ ESCRICHE, Joaquín, cit. Por RENDON Huerta, Teresita. *Ibidem*.

tome. A manera de ejemplo, veamos lo que señala el *Código Municipal* del H. Ayuntamiento de Querétaro:

“ARTICULO 2 .- El Ayuntamiento es un órgano colegiado de elección popular, encargado de la administración y el gobierno municipal, para lo cual puede establecer y definir las acciones, criterios y políticas con que deben manejarse los asuntos y recursos del municipio,...

“ARTICULO 4 .- El Presidente Municipal tiene a su cargo la ejecución de los acuerdos, planes y programas aprobados por el Ayuntamiento, así como la responsabilidad de la administración pública.

“ARTICULO 10.- El Presidente Municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, responsable directo de la administración pública municipal...”

En algunos casos, esos documentos, al referirse a las posiciones jerárquicas, son más precisos todavía, como el “ *Bando y Reglamentos del Municipio de Aguascalientes*, que en su artículo sexto, prescribe lo siguiente: “Son autoridades del Gobierno Municipal, en orden jerárquico, las siguientes: I. El H. Ayuntamiento, y II. El Presidente Municipal.

En la práctica sin embargo, en la mayoría de los municipios, es realmente el Presidente Municipal la autoridad que concentra en sus manos la toma de decisiones. Esto, debido al control que ejerce sobre la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, quienes provienen del mismo partido político al que él pertenece, y quienes por lo mismo, apoyan casi siempre de manera irreflexiva y sin análisis previo, sus propuestas y medidas.⁹⁹ Y por el hecho de que representan la mayoría absoluta en el Ayuntamiento, se convierten en las decisiones y resoluciones a ejecutar en el Municipio, ejecución que corresponde al Presidente Municipal. Al respecto, Tonatiuh Guillén afirma que: “La capacidad efectiva del presidente municipal para concentrar el proceso de

⁹⁹ Incluso ya algunos presidentes municipales han planteado que esas relaciones de sumisión y la disciplina partidista son algunos de los obstáculos que afronta el desarrollo de los municipios. Véase “Sumisión y exagerada disciplina partidista frenan el desarrollo de municipios, reconocen alcaldes” . en *El municipal*, Periódico independiente al servicio del municipio libre. Año III, Núm. 72 (04-II-1996).

decisiones en un ayuntamiento en esencia no proviene de la propia institución, (...) En cuanto capacidad de decisión, su contenido es eminentemente político, es decir, relativo a la subordinación, imposición o ejercicio de poder sobre otros actores, en este caso sobre los regidores del cabildo”.¹⁰⁰

Ahora bien, de una revisión que hicimos de las leyes estatales en vigencia, obtuvimos la siguiente información relativa a la integración de los ayuntamientos y sus formas de elección:

A) Período de ejercicio del Ayuntamiento:

Las leyes de todos los Estados contemplan un período de tres años para los ayuntamientos.

B) Conformación de los ayuntamientos.

- En las leyes de veintinueve Estados, entre ellos Chiapas, los ayuntamientos se integren por un presidente municipal, por uno o más síndicos y por un grupo de regidores. En los otros dos Estados, Chihuahua y Sinaloa, no existe la figura del síndico, al menos como autoridad integrante del Ayuntamiento.
- En dos Estados, Jalisco y Querétaro, los síndicos no son electos de manera directa por los ciudadanos, sino que son designados por los ayuntamientos.
- El número de regidores y síndicos no es el mismo para todos los municipios de cada Estado. Este varía, por lo general, de acuerdo a la cantidad de población.

C) Sistemas de elección:

¹⁰⁰ GUILLEN López, Tonatiuh, “Los municipios y el presidencialismo en México”, en *Diálogo y debate de cultura política*”, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, Año 1, Núm. 2 (julio-sept. 1997), p.p. 121 y 122.

- Las leyes de todos los Estados incluyen los mecanismos electorales de mayoría y de representación proporcional para la elección de las autoridades municipales.
- En veinticinco Estados, el presidente municipal, el síndico(s) y la mayor parte de los regidores se eligen por planillas, a través del sistema de mayoría. En todos esos casos, a excepción del Estado de San Luis Potosí, en el cual se introdujo recientemente el sistema de mayoría absoluta, la mayoría requerida es relativa. El resto de los regidores se elige por el mecanismo de representación proporcional. Sólo dos Estados, Campeche y México, contemplan, para algunos de sus municipios, un síndico de “representación proporcional”.
- En seis Estados, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, las leyes establecen que las planillas incluirán solamente los candidatos a la presidencia municipal y a la(s) sindicatura(s). Para la elección del total de regidores se considera el sistema de representación proporcional. Sin embargo, para algunos municipios del Estado de Durango y para todos los del Estado de Guerrero, se asegura un porcentaje de los regidores al partido ganador de la elección: 60 por ciento para el caso del Estado de Durango y 50 por ciento para el de Guerrero.

D) Funciones de los Síndicos y Regidores

- El Síndico Procurador. Es el responsable de vigilar los asuntos financieros del Ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste se involucre.
- Los Regidores. Realizan sus funciones en las diversas áreas de la administración pública municipal, como son las de obras públicas, desarrollo urbano, servicios públicos municipales, comercio y desarrollo rural; la naturaleza de su actividad es la de inspección y vigilancia.

Existen ciertos puestos administrativos de funcionarios públicos municipales que requieren la aprobación del H. Ayuntamiento Municipal, a propuesta del Presidente

municipal, como es el caso del Secretario del H. Ayuntamiento, del Tesorero municipal y del Oficial Mayor. Estos requerimientos varían de una entidad federativa a otra.¹⁰¹

Los asuntos municipales se deliberan y determinan, se aprueban o no, en asambleas denominadas “**sesiones de cabildo**”, las que pueden ser públicas o privadas y se realizan generalmente en las instalaciones municipales.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias y extraordinarias, cuando el asunto es de suma importancia. En la mayoría de las leyes orgánicas municipales se establece que las ordinarias deben celebrarse cuando menos una vez a la semana.

El Ayuntamiento posee facultades para formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y diversas disposiciones administrativas de carácter general.

En este contexto podemos concluir que quien debe preparar e impulsar las acciones de desarrollo regional en las comunidades que integran un Municipio es el Ayuntamiento, que tiene el encargo de administrar los recursos económicos, tecnológicos, humanos y naturales, de que dispone un Municipio.

3.7 Tipología Municipal

En función de ciertos indicadores, como número de habitantes, servicios públicos que prestan, infraestructura de que disponen, presupuestos de ingresos y egresos, actividades económicas y desarrollo urbano, los municipios se han clasificado en Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales.

¹⁰¹ Si desea ampliar información sobre la integración y funciones del Ayuntamiento municipal se puede consultar el libro del Maestro Gustavo Martínez Cabañas “*La Administración Estatal y Municipal en México*” que edita INAP-BANOBRAS, 1992; o bien el de “*Gobierno y Administración Municipal en México*” que edita SEGOB-CEDEMUN, 1993; en ambos trabajos se trata a detalle tanto los puestos de autoridades municipales como la de funcionarios municipales, y el marco jurídico respectivo.

A este tenor, se pueden establecer y delimitar las siguientes características de cada tipo de Municipio:

3.7.1 Municipio Metropolitano

El Municipio Metropolitano se caracteriza por ser densamente poblado (con más de quinientos mil habitantes) y de gran concentración económica, como Guadalajara, Monterrey y Puebla. Por su alta densidad poblacional tienden a formar una continuidad geográfica –conurbación-, con otros municipios o entidades. Disponen de casi la totalidad de los servicios públicos en todo su territorio, aunque a veces no con todos los rangos de eficiencia que se desean. Tienen un gran desarrollo económico, lo que permite que la Población Económicamente Activa (PEA), se ocupe en los sectores secundario y terciario. (Industria pequeña, mediana y grande, y en actividades comerciales y de servicios). Disponen de una buena infraestructura educativa en todos los niveles, y de excelentes hospitales de primer y segundo nivel, centros de salud y clínicas privadas.

3.7.2 El Municipio Urbano

En este tipo de Municipio se encuentran grandes ciudades con una población que fluctúa entre los 100,000 y 500,000 habitantes;¹⁰² en estas ciudades se dispone de todos los servicios públicos, su base económica se sustenta generalmente en los tres sectores; disponen de infraestructura educativa en todos los niveles y de buenas instalaciones de salud. El Municipio Urbano se diferencia del Metropolitano principalmente por la densidad de su población, su menor infraestructura y desarrollo urbano. Se puede afirmar que en el Municipio Metropolitano se dispone de todos los servicios públicos, infraestructura económica, educativa y de salud, en la casi totalidad de su territorio; en el Municipio urbano ese bienestar es privilegio de las cabeceras municipales.

¹⁰² MARTÍNEZ... *Op. Cit. P. 145*

3.7.3 El Municipio Semi-Urbano

Esta clasificación ha sido muy discutida, ya que los especialistas tratan de agrupar en ella a municipios que no son totalmente rurales pero que no alcanzan a ser urbanos. En ellos se llevan a cabo actividades productivas especialmente del sector primario, artesanales, pequeña industria, comercio y servicios. Estos municipios presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades que van de los 25 000 a los 100 000 habitantes¹⁰³, que enfrentan carencias de infraestructura urbana, servicios públicos, redes limitadas de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, y con serias deficiencias en equipamiento de mercados, rastros, calles y alumbrado público; su infraestructura educativa y de salud es limitada.

3.7.4 El Municipio Rural

Los Municipios rurales concentran el 80% del total de Municipios del país y son los de más escaso desarrollo económico; en ellos se encuentra la mayor problemática económica, política, social y administrativa del país entero. Sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, generalmente poco redituables para las comunidades, por lo que en estos Municipios se tienen bajos índices de ingreso per cápita, lo que origina graves problemas de marginación y pobreza; tienen poca o nula infraestructura y desarrollo urbano, que solo se concentra, y muy limitada, en la cabecera municipal.

En la mayoría de estos Municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural; pequeños núcleos de población asentados a lo largo de su territorio, lo que no permite llevarles la infraestructura básica; también carecen de escuelas y centros de salud.

Sobre el particular, cabe recordar que algunos organismos internacionales miden el bienestar de un país según el nivel de vida de sus comunidades rurales, la

¹⁰³ Ibid

producción de sus artesanos, la proliferación de la micro y pequeña empresa, y en general del grado de autosuficiencia que tenga y que garantice de cierta forma un nivel de vida básico, es decir, condiciones mínimas de subsistencia, como disponer de alimento, vivienda, servicios de salud, educación y empleo.

CAPÍTULO IV

LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE CHIAPAS

4.1 El Federalismo Mexicano

El concepto de Estado ha dominado la historia de la ciencia política y jurídica; asume características diversas, potestades varias y rasgos específicos, pero siempre tiene como elemento central a la fuerza.

Considerado como la organización política de un país; es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población; poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos. Sus principales características son: la permanencia, la hegemonía del poder político, la legalidad de su organización y funciones, y la universalidad de su autoridad en su ámbito.

La fuerza que mencionamos como elemento central del Estado, debe ser guiada y limitada por la ley, para encontrar el Estado de Derecho.

“El Estado de Derecho es la base de convivencia civilizada en cualquier sociedad moderna; de otra suerte, imperaría el Estado de naturaleza donde la razón de la fuerza sustituye a la fuerza de la razón”.¹⁰⁴

La característica fundamental del poder estatal es la Soberanía; esto es, la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo. Los derechos que se le asignan a la Soberanía, formalmente, son los de constitución, legislación, gobierno y administración, y jurisdicción.

Así, este principio derivado de los mecanismos de legitimación del poder, constituye la base para el ejercicio de éste. Puede interpretarse en un doble sentido:

¹⁰⁴ VILLORO Toranzo, Miguel. *Derecho Público y Derecho Privado*. Editorial JUS, México, 1975, p.7

como soberanía nacional (potestad del Estado por el que éste ejerce la autoridad suprema, sin sujeción a ninguna otra), o como soberanía popular (la que corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado).

La organización estatal formada por la unión de varios Estados para componer un sistema político común, es lo que se denomina Estado Federal.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que la propia Constitución señala.

De conformidad con el artículo 43 de la Norma fundamental, el Estado de Chiapas es una de las partes integrantes de la Federación.

En este modo de estructuración política, el Estado Federal se reconoce como un poder complejo, en el que se integran todos los poderes; los Estados federados, coexistentes con aquel, que poseen esferas de decisión totalmente autónomas a la vez que comparten otras esferas de acción o de poder con el Estado Federal. Se trata, en suma, de una organización política compuesta, en la que los Estados federados mantienen su diversidad característica y su integridad política dentro de la unidad del Estado Federal, que asume la soberanía nacional de cara al exterior y se encarga de las relaciones con otros Estados. Cada Estado federado tiene la potestad de autogestionar sus asuntos particulares; los intereses que desbordan los de cada Estado son gestionados por el Estado Federal, que actúa como coordinador.

Para Schwarzenberger¹⁰⁵ la esencia del federalismo consiste en un intento triple: en primer lugar, dar a los grupos locales o regionales el máximo de libertad compatible con el interés común de la comunidad como un todo; en segundo lugar, centralizar las cuestiones vitales para la comunidad como tal; en tercer lugar, encontrar un contrapeso

¹⁰⁵ SCHWARZENBERGER, George. *La política del poder*. Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p.67

entre el gobierno efectivo y los derechos de las minorías y del individuo. Así, la federación es una reacción tanto contra el particularismo como contra el centralismo.

La descentralización precisa de un nuevo federalismo basado en un poderoso protagonismo de la Institución del Municipio Libre, y en una nueva vida política de los Estados, concurrente y conjuntada en las grandes tareas nacionales.

Reintegrar a los Estados y municipios su capacidad autónoma para fortalecer su economía, es el cambio institucional que implica la necesidad de fortalecer el federalismo a través del Municipio, por lo que la apertura democrática, la participación ciudadana y la descentralización son ejes de solución a los problemas originados por el centralismo.

La descentralización es un elemento clave que constituye un modo para distribuir el poder, ya que transfiere a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones. Esto implica que la descentralización articula la coordinación política y administrativa, pero también conlleva conflicto ante el cambio.

Cambio que está enfocado a darle al federalismo un viraje que permita la autonomía de las regiones y el desarrollo económico para beneficiar la acción del gobierno local y por ende dar cabida a una reforma que se refleje, entre otros, en los siguientes aspectos:

- ◆ Descentralización política
- ◆ Reconocimiento de la autonomía fiscal para los gobiernos estatales y municipales;
- ◆ Fortalecimiento de la participación ciudadana;
- ◆ Diseño de políticas públicas que fomenten el desarrollo regional;
- ◆ Modernización de la gestión pública, y

- ◆ Distribución del poder.

Por otra parte, uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad. Un país, tiene un espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico y religioso, entre otras. México es una Nación con una gran heterogeneidad en lo geográfico, en lo económico, en lo cultural, en la distribución de la riqueza, según sea la región o entidad federativa que se observe.

Comprender esta heterogénea expresión social, es fundamental para el Estado, pues sólo a partir de esta comprensión es posible la instrumentación de políticas adecuadas que permitan una estructuración política eficaz de la sociedad en su conjunto, en el territorio de un país determinado.

Al ejercer el Estado el poder político en la totalidad de su área geográfica, se enfrenta ante dos grandes opciones: gobernar desde el centro del territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien, pretende una estructura política nacional a través del reconocimiento político de múltiples circunscripciones territoriales; áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales, y con pleno reconocimiento a lo plural, a lo diverso y a lo heterogéneo. Para que esta segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate de un reconocimiento a las autonomías con subordinación al Poder central, pues entonces estaríamos en el caso de un Estado unitario. La teoría jurídica del federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino al contrario, que existan circunscripciones territoriales con ordenamientos jurídicos propios (no subordinados al ordenamiento central), autonomía y libertad de los gobiernos locales.

La naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad de actuar con entera libertad. En este sentido, las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía. Por ello, la Federación es la conexión de entidades

autónomas; sin este dato de autonomía no puede darse en estricto sentido un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada.

Para lograr el auténtico federalismo en nuestra vida nacional es menester erradicar los problemas que se enfrentan en la práctica, como el centralismo, la corrupción, el presidencialismo, la postración del Municipio y la inequidad en la distribución del ingreso.

Hay concentración de facultades y recursos en el Gobierno Federal, inadecuada distribución de competencias, centralización de decisiones, imposición central de políticas recaudatorias y aplicación de recursos sin autonomía de los Estados.

En los últimos años se ha gestado una poderosa corriente doctrinaria y gubernamental a favor de la descentralización política y económica. La descentralización constituye el tema más político de nuestro tiempo, y sólo podrá darse la descentralización a partir de un reparto más equilibrado de las competencias constitucionales entre los Poderes federales y los Estados miembros.

Ante la tendencia centralizadora, la corriente descentralizadora y federalista encuentra un punto de apoyo fundamental en la propia naturaleza del federalismo: si bien, las Constituciones de los Estados federados no pueden contravenir lo establecido en el Pacto Federal consagrado en la Constitución federal, ese legítimo impedimento no niega las posibilidades de las Constituciones locales. En efecto, hay que tener presente el principio de la originalidad de las Constituciones de los Estados-miembros; de su potestad constituyente; de su participación en el Poder Constituyente Permanente para que se pueda reformar y adicionar la Constitución federal, y su participación constante en la organización política de la Nación.

El punto de partida de toda creación de un Estado federal es, necesariamente, la aprobación de una Constitución que organice los Poderes federales y los de los Estados-miembros. La Constitución escrita es el indispensable documento que permite conocer con absoluta precisión la forma como están estructurados los Poderes

públicos; este texto permite precisar las facultades otorgadas al Poder federal, y legitimar las competencias de los Estados.

Hay que señalar que nuestra Constitución de 1917 no ha sufrido reformas sustanciales en lo concerniente a la organización del sistema federal. Y es precisamente aquí, donde hace falta un cambio constitucional orientado a fortalecer a los Estados y municipios a partir de nuevas competencias fiscales de origen.

Una de las causas fundamentales del desarrollo inadecuado del federalismo mexicano ha consistido en que las principales competencias tributarias de origen, están otorgadas al Poder federal. En nuestro país, en vez de haberse elegido otorgar nuevas competencias fiscales de origen a los Estados, se ha optado por la concertación de “Convenios de Coordinación Fiscal”, mediante los cuales se les da participación a los Estados para recaudar algunos impuestos federales y, además, participar con algún porcentaje de la recaudación federal.

Si bien, en su esencia, el federalismo es un modelo de organización política y de técnica constitucional para el reparto de competencias, es necesario admitir que uno de los supuestos básicos de cualquier sistema federal es, sin duda alguna, la cuestión económica. El federalismo exige por su propia esencia que el Gobierno Federal auxilie a los Estados más necesitados, pues uno de los principios políticos fundamentales del federalismo estriba en posibilitar a los Estados más pobres la misma libertad y suficiencia de que gozan los Estados más ricos. Hay que recordar que en síntesis el federalismo es un pacto que tiene como finalidad esencial asegurar una forma superior de convivencia política.

4.1.1 Problemas que enfrenta la práctica del federalismo

A lo largo del trabajo, hemos conocido algunos de los problemas que enfrenta la práctica del federalismo en México, que podemos resumir como sigue:

- Centralismo; concentración de facultades y recursos, así como centralización de las decisiones en los órganos del gobierno federal por exceso de atribuciones constitucionales.
- Presidencialismo; insuficiente responsabilidad política y social del Poder Ejecutivo frente a los Estados.
- Debilidad del Municipio; para hacerse cargo de sus responsabilidades, y limitado desarrollo de su estructura.
- Mala distribución del ingreso.
- Deficiencia del marco jurídico: vacíos, ambigüedad y oscuridad en las disposiciones constitucionales que impiden la relación armónica entre Federación, Estados y Municipios, y ausencia de autonomía de las entidades integrantes de la Federación.
- Corrupción: que forma círculos de intereses que impiden el desarrollo del federalismo.

4.1.2 Medidas que pueden moderar esos problemas

Las deformaciones mencionadas pueden ser moderadas o eliminadas, si en la Constitución General:

- Se precisan aún más los ámbitos federal, estatal y municipal;
- Se delimitan los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno;
- Se legitima la autonomía de los poderes estatales y municipales, respetando la administración de sus propios recursos;
- Se precisa que el gobierno federal no puede emprender obra alguna, sin antes validarla por los Estados y Municipios afectados;

- Se establece que los Municipios y los gobiernos estatales recauden los impuestos y conserven la parte proporcional correspondiente, antes de enviarla al gobierno federal;
- Se obliga la profesionalización de las administraciones públicas, principalmente las municipales;
- Se perfecciona el papel redistributivo y equilibrador del federalismo;
- Se reforma el sistema de coordinación fiscal para que sea equitativo, simple y eficiente.
- Se replantea el sistema de coordinación fiscal para otorgar más recursos a los Estados y Municipios a fin de propiciar el desarrollo regional, y si
- Se establece que los Ayuntamientos puedan decidir la forma en que habrá de ejercerse el gasto público destinado a su Municipio, sin importar el origen de los recursos.

4.2 Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional

La deficiente normatividad del precepto constitucional, que se limitó a consagrar la autonomía municipal sin haber consagrado por igual su ejercicio, pone de manifiesto la urgente necesidad de promulgar una Ley Reglamentaria que sin contravenir los derechos esenciales de las entidades federativas, deberá establecer y precisar normas que reglamenten las relaciones entre el Municipio y la Federación y entre aquel y los Estados.

La Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, deberá garantizar la autonomía municipal, otorgando a los municipios la facultad para determinar su

organización administrativa, para formular sus propias leyes, pero principalmente deberá otorgar a la ciudadanía el derecho inalienable de garantizar un gobierno municipal que satisfaga el interés colectivo.

Como sabemos, las leyes secundarias son aquellas que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del mandato constitucional que regulan.

El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica de las demás leyes. La función reglamentaria de una ley o decreto implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla; la reglamentación puede caer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias sean federales o locales. La reglamentación debe considerarse como un elemento que da congruencia a la legislación en general, por lo que no debe exceder o contrariar las disposiciones generales contenidas en la legislación reglamentada.

4.2.1 Puntos que deberá observar la Ley Reglamentaria

A) Establecer las disposiciones Jurídicas, Políticas y Administrativas.

Posición Jurídica.- El Municipio es una de las instituciones más antiguas que no acaba de perfeccionarse jurídicamente. Nuestra Constitución consagra su posición jurídica al establecer en el artículo 115 que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la Federación. Así la Ley Reglamentaria deberá señalar, a manera de reiteración, la posición jurídica que constitucionalmente se otorga a la Institución en el primer párrafo del artículo citado.

Posición Política.- El Municipio es la institucionalización de la asociación de vecindad. Así, el Municipio es una de las instituciones federales más importantes, ya que es la base de la estructura sociopolítica del Sistema Federal Mexicano. Es así como debemos entender al Municipio, además de verlo como el poder autónomo, integrador de un poder soberano reconocido por éste. Esto es lo que la futura Ley deberá ahondar

de manera concreta, precisando la evidente importancia política que tiene la Institución que nos ocupa.

Posición Administrativa.- La ley deberá asegurar y señalar que la institución solamente admite cierto tipo de fiscalización que precisará, puesto que la responsabilidad mayor de la actuación del Ayuntamiento es ante el ciudadano, destacando que el Municipio, junto con la Entidad Federativa y la Federación, forma la trilogía de las personas morales de la administración pública.

B) Considerar al Municipio como Poder Autónomo

El Municipio es un asociación de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento; es, después de la familia, el modo más elemental de un grupo socio político, constituyendo de éste carácter la primera estructura del Estado Moderno. La Ley Reglamentaria deberá asegurar que el Municipio pueda desarrollar en forma autónoma las facultades necesarias para satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones. También la Ley deberá señalar y garantizar lo que dispone la Constitución: Que el Municipio es autónomo.

Por autonomía entendemos a la libertad del Municipio para regir sus propios intereses mediante normas producto de sus particulares características y de la voluntad de su comunidad.

C) Estructura, Integración y Funciones del Municipio

La Ley deberá contener, el tipo de estructura, la forma de integración y las funciones tanto del Municipio como del Ayuntamiento, además de señalar las facultades y limitaciones de éste, para que su actuar asegure la confianza y seguridad de su comunidad.

D) Personalidad Jurídica del Municipio

Resulta importante que la ley reglamentaria reitere y explique claramente lo que establece el artículo 115 constitucional, en su fracción II, “El Municipio está investido con personalidad jurídica propia ... “. Por consiguiente se deduce que el Municipio es autónomo y, en esa virtud, capaz de derechos y obligaciones: puede adquirir y poseer bienes, contratar, entre otros.

E) El Municipio y los Servicios Públicos

Una obligación del Municipio es la de procurar en todo momento y de manera constante la prestación de los servicios públicos necesarios para lograr el bienestar moral y material de la población.

Así, la ley deberá contener disposiciones sobre los planos reguladores de los servicios públicos de carácter municipal, es decir, aquellos que por su importancia son indispensables y regularán de manera detallada la municipalización de los servicios públicos, señalando que la prestación de éstos servicios jamás tendrá carácter lucrativo, además de ser eficientes y adecuados a las condiciones propias de las municipalidades. Asimismo, contendrá, para cuando así se requiera, la manera en que intervendrá la Entidad Federativa para la más eficaz prestación de los servicios públicos, y las formas y bases para la concesión de los mismos.

F) Asociación entre Municipios para realizar obras de interés común

La Ley Reglamentaria deberá señalar de forma clara y precisa los mecanismos y procedimientos para que dos o más municipios realicen alguna obra de interés común.

G) Convenios de Coordinación entre el Municipio y la Federación y entre los Estados

Es muy importante que la Ley enumere las situaciones en que se deberán celebrar convenios de coordinación entre el Municipio y la Federación y los Estados, precisando que estos en ningún momento deberán socavar o tomar a su cargo lo convenido.

H) La Hacienda Municipal

Sin autosuficiencia económica difícil resulta pensar siquiera en la autonomía política y administrativa del Municipio.

Así, con fundamento en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, la Ley Reglamentaria deberá contener, entre otras; disposiciones tales como:

- Que la aprobación o desaprobarción de la Ley de Ingresos que presenten los ayuntamientos es competencia de las legislaturas de los Estados, pero que la administración es facultad exclusiva del Municipio.
- Establecer el monto de la participación municipal en los impuestos sobre el comercio e industria.
- Organizar, con criterio realista y técnico, el catastro municipal.
- Señalar los impuestos esencialmente municipales y, dentro de ésta limitación, reconocer al municipio el derecho de libre imposición.
- Orientar y propiciar los medios para fomentar la economía municipal, para aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos, y
- Disponer la reorganización fiscal que ha de delimitar equitativamente la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, dando a éstos últimos mayor participación de lo recaudado en la jurisdicción.

I) Regulación, Planeación, Orientación y Desarrollo Urbano y Ecológico del Municipio

En estos tiempos en que se toma conciencia sobre la explosión demográfica, uso adecuado y racional del suelo, recursos naturales y, en suma, el respeto al medio ambiente, se hace necesario que la Ley Reglamentaria procure su protección y regulación. Así ésta deberá ser clara y precisa en cuanto a planeación, desarrollo y regulación del desarrollo urbano y ecológico del Municipio, de acuerdo con las leyes federales y locales en la materia; De igual forma, regulará la tenencia de la tierra urbana, el otorgamiento de licencias, la forma en que se deben establecer y proteger las zonas de reservas ecológicas y el uso adecuado de los recursos naturales con que cuenta el Municipio, que no sean materia y competencia federal. Procurará y detallará la planeación, zonificación y administración de las zonas de desarrollo urbano, cuando existan áreas conurbadas dentro del mismo Estado o con otras Entidades federativas, tomando en cuenta a la Federación y los Estados, tal como lo señala el artículo 115 constitucional en la fracción V.

J) Facultad Reglamentaria de los Municipios

La Ley Reglamentaria deberá facultar a los municipios para que formulen reglamentos de acuerdo a sus necesidades y condiciones propias de vida, sujetándose a los principios constitucionales.

De ésta forma se evitará en gran medida el problema que reviste la uniformidad de las leyes dictadas por las legislaturas locales que resultan tan homogéneas para los municipios que dentro de una misma entidad federativa presentan marcadas diferencias y contradicciones sociales y económicas.

K) El Sistema de Referendum

El referendum establece que toda ley o reglamento debe ser sancionada por la mayoría de los ciudadanos de la localidad.

La introducción de éste referendum en los regímenes municipales, es una forma de obligar a sus gobernantes a hacer del conocimiento general de su comunidad, además de la reglamentación, las concesiones a particulares, los empréstitos y en

general todos los asuntos de trascendencia, a fin de que la mayoría de ciudadanos apruebe o desapruebe, según sea el caso, las iniciativas de los Ayuntamientos.

L) La Seguridad Pública

La ley deberá establecer cual es la seguridad pública a cargo del Municipio, precisando sus funciones y atribuciones.

La Ley Reglamentaria también deberá contener el señalamiento de la fracción VII del artículo 115 constitucional que a la letra dice: “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

M) La Relación Laboral del Municipio con sus empleados; el Servicio Civil

La Ley Reglamentaria será clara al tratar la situación Jurídica-Laboral que guarda con sus empleados, desde luego con arreglo a la ley de la materia y respetando lo estipulado en la fracción octava del artículo 115 constitucional y el artículo 123 del mismo cuerpo, apartado “B”.

La misión del servicio civil es la de seleccionar a los empleados del gobierno municipal a fin de que los puestos públicos sean ocupados por los individuos mejor capacitados, debiendo tener conocimiento de una ciencia o de una técnica que esté estrechamente ligada al servicio que se le encomendó.

Al servicio civil estarían sujetos todos los empleados del gobierno municipal.

La implantación del servicio civil tiene como fin último el de eliminar al funcionario o empleado municipal improvisado o inepto.

N) Procedimiento para la creación de nuevos Municipios y de disolución, suspensión o revocación de los Ayuntamientos

La Ley Reglamentaria deberá establecer con claridad los mecanismos y requisitos para solicitar la erección de nuevos municipios. La ley deberá, para la erección de nuevos Municipios, tomar en cuenta no solamente el elemento cuantitativo (número de habitantes), sino también los recursos económicos de que dispone el futuro Municipio para su cabal sostenimiento y para la atención administrativa de los servicios municipales. Desde luego su constitución no debe comprometer la subsistencia de aquel al que pertenezca la porción de tierra que pretenda erigirse en un nuevo Municipio. La aprobación o desaprobación, estará a cargo de las legislaturas de los estados de conformidad con lo que dispongan las leyes locales al respecto.

Para la disolución, suspensión o revocación de un Ayuntamiento la Ley deberá establecer las causas que pueden motivarlos y los procedimientos que deberán cumplirse.

4.3 Fundamento Jurídico del Gobierno en el Estado de Chiapas

Como quedó asentado, la forma del Estado Mexicano es la Federación que consiste en un conjunto de entidades que conservan su soberanía interior y delegan su soberanía exterior a favor de un órgano general, constituyendo así los Estados Unidos Mexicanos, los cuales tienen la forma de gobierno republicana, representativa y democrática, según lo disponen los artículos 40 y 41 de la Constitución General.

En uso de su soberanía interna, las entidades federativas tienen sus propios órganos de gobierno y sus respectivos ámbitos de competencia, estructurándose el Poder Público Estatal en Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo, según el Artículo 116 de nuestra Carta Magna y el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

El gobierno interior de los Estados es una instancia de ejercicio de la soberanía popular, cuya legitimidad es determinada en primer lugar por la Constitución General y ratificada por las Constituciones Locales, las que establecen las bases de la organización política y administrativa, además de derivarse de ellas una serie de ordenamientos que especifican los alcances y naturaleza de la acción gubernamental;

además de esos preceptos Supremos, La Ley Orgánica de la Administración Pública, las respectivas del Poder Judicial y del Poder Legislativo, el Código Estatal de las Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica Municipal son los ordenamientos jurídicos básicos que conforman el marco legal del Gobierno del Estado de Chiapas. Es importante señalar que existe además una gran diversidad de leyes y reglamentos que regulan aspectos más específicos de la vida local, empero, dichas leyes responden en su mayor parte a las acciones del Poder Ejecutivo en las distintas áreas o sectores de la actividad pública y no son en esencia el fundamento jurídico de la forma y composición del Gobierno, como las primeramente señaladas.

Uno de los problemas a los que se enfrenta un sistema federal es determinar qué facultades le corresponden a los Poderes Federales y cuáles a los Poderes Estatales, mismo que resuelve el artículo 124 de la Constitución General de la República al señalar que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Por lo que concluimos que los Estados tienen competencia para conocer todas aquellas materias que no estén expresamente conferidas a los tres Poderes de la Federación.

4.3.1 Poder Legislativo

El Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea de Representantes del Pueblo que se denomina Congreso del Estado de Chiapas, integrada por 24 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y hasta por dieciseis diputados electos según el principio de representación proporcional. Todos los diputados en el ejercicio de sus facultades poseen los mismos derechos y obligaciones. Por cada propietario existirá un diputado suplente. Las facultades de la Legislatura y de los diputados en lo individual se consagran en la Constitución Local, y su organización, integración y funcionamiento se rigen por la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo. Se reúne anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, que van, del 16 de noviembre al 18 de febrero, y del 18 de Mayo al 18 de agosto, pudiendo sesionar extraordinariamente cuantas veces sea necesario.

La Legislatura puede trabajar en pleno o en comisiones, para efecto de estudiar o proponer los proyectos o iniciativas de ley, o bien, la investigación de los distintos problemas que enfrenta la población del territorio de la entidad. Las comisiones pueden ser especiales o permanentes. El Congreso del Estado tiene veinte Comisiones Permanentes de trabajo legislativo, a saber:

- a) Puntos Constitucionales;
- b) Gobernación;
- c) Justicia;
- d) Hacienda;
- e) Turismo;
- f) Educación y Cultura;
- g) Editorial;
- h) Salud y Asistencia Social;
- i) Seguridad Pública y Protección Civil;
- j) Prevención y readaptación social;
- k) Desarrollo Agropecuario;
- l) Fomento Industrial, Comercial y Artesanal;
- m) Desarrollo Urbano;
- n) Trabajo y Previsión Social;
- o) Derechos Humanos;
- p) Vialidad Estatal y Autotransporte;
- q) Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica;
- r) Redacción y Estilo; y
- s) Protocolo.

Comisión Permanente

La Comisión Permanente, es el órgano responsable del funcionamiento del Poder Legislativo en los recesos de éste; está integrada por tres diputados propietarios y sus respectivos suplentes, elegidos mediante votación secreta, por el Pleno de la Cámara, entre los diputados propietarios presentes en la víspera del día en que deban terminar las sesiones ordinarias.

Gran Comisión

El órgano director de los trabajos del Congreso es la Gran Comisión que se forma de un presidente, un secretario y cuatro vocales. Los miembros de esta Comisión son designados por el Pleno y duran en funciones todo el período constitucional de tres años, a menos que haya una renuncia justificada.

Para dirigir el debate en lo que es propiamente el trabajo legislativo y llevar la representación del Congreso se nombra mes con mes una Mesa Directiva formada por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios, los cuales son nombrados por el Pleno.

El Poder Legislativo también cuenta con otros órganos administrativos denominados Contaduría Mayor de Hacienda, la Oficialía Mayor y la Tesorería.

La Contaduría Mayor revisa la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y las de los 118 Municipios de la Entidad; La Oficialía Mayor tiene a su cargo la solución de las necesidades surgidas en materia de recursos humanos y recursos materiales; la Tesorería tiene bajo su responsabilidad el Control del Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo.

El Poder Judicial

El Poder Judicial del Estado de Chiapas se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en los Juzgados de Primera Instancia, en los Juzgados de Paz y Reconciliación, que en los municipios con población mayoritariamente indígena, en los términos de la Legislación Orgánica Municipal, se denominarán Juzgados de Paz y Conciliación Indígena, y en los juzgados municipales. Su organización, estructura y funcionamiento están regidos por la Constitución Local, La Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento respectivo.

El Tribunal Superior de Justicia está integrado por siete Magistrados numerarios y por siete Magistrados supernumerarios o suplentes. Son nombrados por el gobernador pero requieren de la aprobación del Congreso y duran en su encargo seis años, pero si son ratificados en su cargo solamente podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad oficial.

4.3.3 Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona denominada Gobernador del Estado, electo de manera directa y popular para un período de seis años, debiendo iniciar su ejercicio el 16 de diciembre.

Entre otras facultades, el Gobernador es el Jefe de la Administración Pública Estatal y el encargado de vigilar su buena marcha; como tal tiene las facultades de nombramiento y remoción de los titulares de los órganos centrales y descentralizados de la administración, cuando el nombramiento o remoción no estén regulados de otra manera por alguna ley. También está facultado para elaborar planes y programas de gobierno, para proponer al Congreso local la creación de organismos administrativos o para crear los órganos adscritos que sean necesarios.

La organización, estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas están regulados por la Constitución Local, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, los reglamentos de cada una de las Secretarías y Coordinaciones, así como una colección de leyes, reglamentos y decretos específicos en diversas áreas de la Administración.

El Gobernador se auxilia en el despacho de los asuntos de su competencia, de las Dependencias, organismos y entidades que señalan la Constitución Política del Estado, La Ley Orgánica de la Administración Pública y el Presupuesto de Egresos.

El Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, establece:

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias siguientes:

- I. Secretaría de Gobierno
- II. Secretaría de Planeación
- III. Secretaría de Hacienda
- IV. Secretaría de Administración
- V. Secretaría de Obras Públicas
- VI. Secretaría de Desarrollo Económico
- VII. Secretaría de Desarrollo Social
- VIII. Secretaría de Desarrollo Rural
- IX. Secretaría de Turismo
- X. Secretaría de Pesca
- XI. Secretaría de Pueblos Indios
- XII. Secretaría de Salud
- XIII. Secretaría de Educación
- XIV. Secretaría de Seguridad
- XV. Contraloría General
- XVI. Procuraduría General de Justicia

Los acuerdos del Gobernador tienen carácter de obligatorios para el conjunto de órganos de la Administración Pública. Asimismo puede celebrar convenios con el Gobierno Federal, con las demás entidades del Pacto Federal y con los Ayuntamientos del Estado para la prestación de servicios y/o la ejecución o realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Es importante señalar que los Reglamentos, Acuerdos y Decretos expedidos por el Ejecutivo deben ir refrendados siempre por el Secretario de Gobierno y por el titular de la dependencia a la cual el asunto corresponda. También está facultado el Ejecutivo para expedir y autorizar, además de lo citado arriba, Circulares, Reglamentos Interiores y Manuales Administrativos para regular el funcionamiento de las Dependencias Gubernamentales.

4.4 El Gobernador del Estado y la Administración Pública

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas establece en su artículo 42 que son facultades y obligaciones del Gobernador, entre otras:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su fiel observancia; ejecutar los actos administrativos que al Ejecutivo del Estado encomienden las leyes federales;
- XV. Iniciar ante el Congreso las leyes y decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la Administración Pública.
- XVII. Presentar al Congreso en el mes de noviembre de cada año un informe debidamente documentado del estado que guardan los diversos ramos de la Administración Pública.
- XXVI. Crear patronatos en los cuales participe la ciudadanía como coadyuvante de la Administración Pública en actividad de interés social, dotándolos de los recursos necesarios para el mejor logro de sus fines, así como vigilar la correcta aplicación de dichos recursos por medio de supervisiones o auditorías.

4.4.1 Algunas ideas para reorientar la Administración Pública en el Estado de Chiapas

Cabe recordar que el concepto de Administración ofrece una doble perspectiva: en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función del administrador.¹⁰⁶

Cuando el gobierno formula planes generales y decide su implantación, es política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica, es

¹⁰⁶ GARCÍA Oviedo, Carlos y MARTÍNEZ Useros, Enrique. *Derecho Administrativo*. Volumen II, E.I.S.A., Madrid, 1986, p.3

administración. Política es el gobierno decidiendo, administración es el gobierno actuando.¹⁰⁷

La actividad del Estado es muy variada y de esa variedad nacen sus diversas funciones. Así, el Estado es una unidad de voluntad y una unidad de acción. La voluntad del Estado se realiza por medio de la creación de las condiciones que facilitan la ejecución de esa voluntad. La idea de la administración nace de la idea de Estado actuante.

Así, la actividad del Estado o administración pública, debe variar de conformidad a la situación y a las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad.

La modernización de la administración pública demanda la adecuación de las estructuras jurídicas y administrativas a los reclamos de una sociedad en proceso continuo de cambio. Cambio que necesariamente debe darse al establecer los medios específicos para alcanzar los fines del Estado.

Por ello, la necesidad de revisar y cambiar de manera permanente esas estructuras, particularmente en lo relativo a las funciones, los procedimientos administrativos y los sectores.

En materia de distribución de tareas, revisar los problemas que existen en esos sistemas y procedimientos, tales como: duplicidad de funciones; el control del programa técnico normativo, y la existencia de funciones dispersas sin un sistema de coordinación y sin normas comunes.

En cuanto a los sistemas y procedimientos, examinar sus funciones, en especial la de la ejecución: de las normas y procedimientos en adquisiciones; de las políticas de los recursos humanos en reclutamiento, selección, salarios y prestaciones; en la valoración de puestos, y en la valoración programática y manejo de los recursos

¹⁰⁷ GUERRERO, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés, México, 1993, p.101

financieros. Asimismo, explorar la necesidad de establecer el servicio civil de carrera y centros de capacitación y adiestramiento.

Sobre la coordinación administrativa entre las diversas dependencias municipales, estatales y federales, detectar ineficiencias e irregularidades. Para corregirlas es preciso ordenar, integrar y articular el sector público municipal para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social y contar con una administración pública moderna que no sólo intente introducir cambios y adaptar estructuras, procedimientos y personal a dichos cambios, sino que intente establecer las condiciones para lograr que la propia administración pública promueva y conduzca tales cambios para aumentar su capacidad de propuesta a las necesidades fundamentales del desarrollo.

Hasta ahora la Administración Pública en el Estado de Chiapas no se ha modernizado adecuadamente. Para ello, presentamos una relación de ideas encaminadas a su reorientación.

La propuesta de reorientación de la administración pública en Chiapas está basada en una filosofía básica y varios objetivos fundamentales, que a continuación se describen:

4.4.2 FILOSOFÍA DE UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO

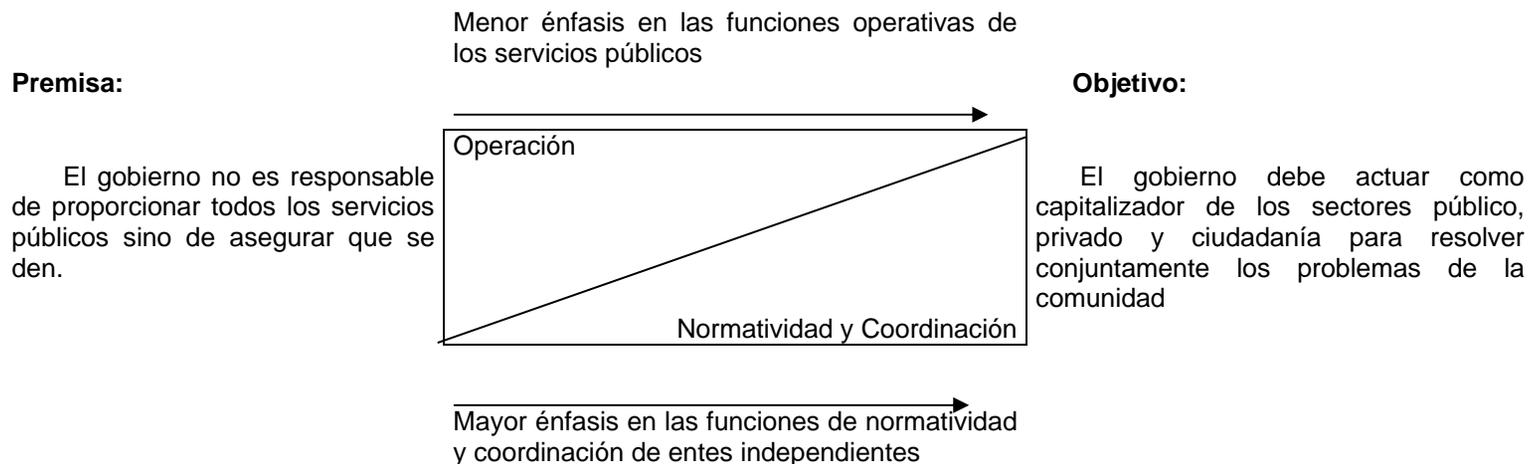
Filosofía:

Establecer un gobierno que busque esquemas innovadores para canalizar los Recursos de la sociedad, de tal forma que se maximice su productividad y su Efectividad.

Objetivos:

1. Reorientar al gobierno más hacia funciones normativas y de coordinación que hacia funciones operativas;
2. Dar mayor autoridad a la ciudadanía para decidir y ejecutar la mejor forma de atender sus carencias;
3. Promover la competencia entre los proveedores de servicios, ya sean públicos o privados;
4. Enfocar a las áreas de gobierno a cumplir con una misión y no a seguir simplemente un conjunto de reglas;
5. Medir el desempeño de las áreas de gobierno por los resultados obtenidos y no por los recursos empleados;
6. Tratar a la ciudadanía como clientes del gobierno que tienen derecho a exigir fórmulas de solución y no sólo como usuarios de servicios públicos;
7. Buscar invertir los recursos económicos en proyectos que sean rentables para el Estado y puedan producir fondos adicionales para nuevos programas;
8. Enfatizar la prevención de problemas en lugar de actuar posteriormente para resolverlos;
9. Descentralizar la toma de decisiones a los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía y sus problemas, y
10. Estimular más las fuerzas de mercado que los procesos administrativos para dirigir los programas comunitarios.

4.4.3 EL GOBIERNO NORMATIVO



EL GOBIERNO NORMATIVO EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo:

El gobierno debe actuar como catalizador de los sectores público, privado y ciudadanía para resolver conjuntamente los problemas de la comunidad dando más importancia a su responsabilidad de regulador que de operador.

Ejemplos de aplicación

- ◆ Franquicias
- ◆ Asociaciones público-privado
- ◆ Premios y alicientes
- ◆ Redefinición de prioridades de inversión pública hacia proyectos de participación conjunta
- ◆ Asistencia técnica e información
- ◆ Subsidios puntuales
- ◆ Cabildeo con capitanes de industria y grupos ciudadanos
- ◆ Promoción de organizaciones de servicio social voluntario
- ◆ Apoyo para obtención de financiamiento privado

4.4.4 EL GOBIERNO PARTICIPATIVO

Premisas:

- ◆ Las comunidades entienden sus problemas mejor que cualquier organización de servicio.
- ◆ Las comunidades tienen más compromiso y lealtad a sus miembros que una organización de servicio a sus clientes
- ◆ Las comunidades pueden ser más flexibles y creativas que una organización de servicio.
- ◆ Las comunidades pueden asegurar un mayor enfoque a resultados que una organización de servicio.

Objetivo:

- ◆ Con la debida normatividad y apoyo estatales, el gobierno debe dar mayor autoridad y capacidad para que las comunidades puedan decidir y ejecutar la mejor forma de atender sus carencias, ya sea con recursos propios o con recursos estatales puestos en sus manos.

EL GOBIERNO PARTICIPATIVO EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Ejemplos de aplicación

Objetivo:

Con la debida normatividad y apoyo estatales, el gobierno debe dar mayor autoridad y capacidad para que las comunidades puedan decidir y ejecutar la mejor forma de atender sus carencias, ya sea con recursos propios o con recursos estatales puestos en sus manos.

- ◆ Seguridad pública
- ◆ Arreglo de calles, banquetas y jardines
- ◆ Construcción de centros sociales
- ◆ Recolección de basura
- ◆ Alumbrado público
- ◆ Protección ambiental y cuidado del agua

4.4.5 EL GOBIERNO COMPETITIVO

Premisas :

- ◆ La competencia por la proveeduría de servicios públicos lleva a mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos

- ◆ La competencia fuerza a las organizaciones de servicio a responder mejor a las necesidades de sus clientes

- ◆ La competencia estimula la innovación y la creatividad

- ◆ La competencia puede revitalizar la motivación y el orgullo de los servidores públicos

Objetivo:

- ◆ El gobierno debe promover la competencia continua en la proveeduría de servicios públicos para el beneficio de la ciudadanía, inclusive poniendo a competir a las organizaciones existentes, y siguiendo para ello tres posibles caminos según el problema a resolver:
 - Competencia pública vs. Privada
 - Competencia privada vs. Privada
 - Competencia pública vs. Pública

EL GOBIERNO COMPETITIVO EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo:

El gobierno debe promover la competencia continua en la proveeduría de servicios públicos para beneficio de la comunidad, inclusive poniendo a competir a las organizaciones de gobierno existentes, siguiendo para ello tres posibles caminos según el problema a resolver:

- Competencia pública vs. Privada
- Competencia privada vs. Privada
- Competencia pública vs. Pública

Ejemplos de aplicación

- ◆ Agua y drenaje
- ◆ Tratamiento de aguas residuales
- ◆ Recolección de basura
- ◆ Construcción de caminos y puentes
- ◆ Proyectos de desarrollo urbano
- ◆ Proyectos turísticos
- ◆ Proyectos de modernización agropecuaria
- ◆ Educación
- ◆ Salud

4.4.6 EL GOBIERNO QUE BUSCA CUMPLIR CON UNA MISIÓN

Premisas:

- ◆ Las organizaciones que se enfocan a cumplir con una misión:
- Son más eficientes
- Son más efectivas
- Son más innovadoras
- Son más flexibles
- Son más motivadas

Objetivo:

El gobierno debe simplificar los reglamentos internos y dar libertad a sus áreas para que puedan cumplir con su misión, utilizando los métodos más efectivos que puedan encontrar y con mayor amplitud para aplicar su presupuesto y guiar sus recursos humanos.

EL GOBIERNO QUE BUSCA CUMPLIR CON UNA MISION, EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo:

El gobierno debe simplificar los reglamentos internos y dar libertad a sus áreas para que puedan cumplir con su misión, utilizando los métodos más efectivos que puedan encontrar y con mayor amplitud para aplicar su presupuesto y guiar sus recursos humanos.

Ejemplos de aplicación

- ◆ Proyectos de desarrollo económico
- ◆ Proyectos de desarrollo social
- ◆ Aplicación de normas y reglamentos
- ◆ Seguridad Pública
- ◆ Educación
- ◆ Salud
- ◆ Mejoramiento urbano
- ◆ Trámites legales

4.4.7 EL GOBIERNO ORIENTADO A RESULTADOS

Premisas :

- Si los resultados se pueden demostrar, se puede ganar la confianza y el apoyo de la ciudadanía.
- Aquello que se mide se hace.
- Si los resultados no se miden, es imposible distinguir el éxito del fracaso
- Si el éxito no se puede identificar, es imposible reconocerlo y premiarlo
- Si no se puede entender el éxito, no se puede aprender de él
- Si no se puede entender el fracaso, no se puede corregir

Objetivo :

- ◆ El gobierno debe buscar que todos los programas sean evaluados y medidos bajo parámetros de resultados esperados y no sólo de recursos utilizados. Para ello deberán utilizarse técnicas **modernas de estadística y conceptos de calidad total.**

EL GOBIERNO ORIENTADO A RESULTADOS – EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo:

El gobierno debe buscar que todos sus programas sean evaluados y medidos bajo parámetros de resultados esperados y no sólo de recursos utilizados.

Para ello deberán utilizarse técnicas modernas de estadística y conceptos de calidad total

Ejemplos de aplicación

- ◆ Proyectos de desarrollo económico
- ◆ Proyectos de desarrollo social
- ◆ Seguridad Pública
- ◆ Educación
- ◆ Salud
- ◆ Servicios Públicos urbanos
 - Agua
 - Basura
 - Electrificación
- ◆ Protección ambiental

4.4.8 EL GOBIERNO QUE TRATA A LOS CIUDADANOS COMO CLIENTES

Premisas :

- ❖ El gobierno existe para servir a la ciudadanía, por lo que debe tratarlos como clientes que tienen derecho a ser escuchados y no simplemente como usuarios que reciben servicios públicos.

Objetivo :

- ❖ El gobierno debe asegurar que existan diversos mecanismos para escuchar, entender y responder a las inquietudes de la comunidad, facilitándoles, además, toda la información necesaria sobre los esfuerzos realizados y los avances logrados.

EL GOBIERNO QUE TRATA A LOS CIUDADANOS COMO CLIENTES – EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo :

El gobierno debe asegurar que existan diversos mecanismos para escuchar, entender y responder a las inquietudes de la comunidad, facilitándoles, además, toda la información necesaria sobre los esfuerzos realizados y los avances logrados.

Ejemplos de aplicación

- Módulos de consulta
- Mesas redondas con vecinos
- Números telefónicos exclusivos para atender consultas y dar información.
- Reportes trimestrales de avance
- Encuestas al público
- Entrevistas a usuarios de servicios
- Estudios de mercado
- Mecanismos para recepción de sugerencias y seguimiento de quejas.

4.4.9 EL GOBIERNO EMPRESARIAL

Premisas :

- ❖ Las oportunidades del gobierno para competir en proyectos rentables pueden generar recursos económicos adicionales para el beneficio de la comunidad sin necesidad de aumentar impuestos.

- ❖ Los criterios empresariales para la concepción y ejecución de proyectos públicos incentivan la identificación de oportunidades de ahorro y uso eficiente de fondos.

Objetivo:

- ❖ Sin descuidar los programas eminentemente sociales, el gobierno deberá adoptar criterios empresariales que lo lleven a utilizar los recursos de forma más efectiva, que le permitan generar fondos adicionales en situaciones competitivas.

EL GOBIERNO EMPRESARIAL – EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo :

Sin descuidar los programas eminentemente sociales, el gobierno debe adoptar criterios empresariales que lo lleven a utilizar los recursos de forma más efectiva, que le permita generar fondos adicionales en situaciones competitivas.

Ejemplos de aplicación

- Proyecto de desarrollo urbano
- Proyectos de modernización agropecuaria
- Carreteras y otras obras de infraestructura
- Espectáculos y otras actividades recreativas
- Otorgamiento de permisos
- Comercio y distribución de productos de consumo
- Proyectos turísticos
- Reformulación de contratos existentes en cuanto expiren.

4.4.10 EL GOBIERNO QUE SE ADELANTA A LOS PROBLEMAS

Premisas :

- ❖ La prevención de problemas requiere de menos recursos que su solución en momentos de crisis.
- ❖ El gobierno es responsable de dirigir la evolución del Estado con una visión preconcebida de las metas a lograr.

Objetivo:

- ❖ Todas las áreas de gobierno deben adoptar mecanismos que les permitan ver hacia el futuro en anticipación de posibles problemas u obstáculos para la ejecución de sus funciones. Para ello deberán incorporarse conceptos como:
 - Normatividad preventiva
 - Comisiones mixtas de visión futurista
 - Planeación estratégica
 - Presupuestos a largo plazo
 - Redefinición de prioridades

EL GOBIERNO QUE SE ADELANTA A LOS PROBLEMAS – EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo :

Todas las áreas de gobierno deben adoptar mecanismos que le permitan ver hacia el futuro en anticipación de posibles obstáculos para la ejecución de sus funciones.

Ejemplos de aplicación

- ◆ Normatividad preventiva en materia de desarrollo urbano y ecología
- ◆ Planeación estratégica en:
 - Finanzas
 - Desarrollo económico
 - Desarrollo Social
- ◆ Presupuestación a largo plazo
 - Obras de infraestructura
 - Bienestar social
- ◆ Redefinición de prioridades de inversión hacia proyectos de carácter preventivo
- ◆ Incentivos para la cultura preventiva.

4.4.11 EL GOBIERNO DESCENTRALIZADO

Premisas :

- ❖ Un gobierno descentralizado:
 - Es más flexible y puede responder más rápidamente a cambios del entorno
 - Entiende y actúa mejor sobre las necesidades particulares de la ciudadanía (sus clientes) en lugar de adoptar soluciones genéricas.
 - Puede ser más innovador en sus programas.
 - Puede generar mayor motivación, compromiso y productividad en los servidores públicos.
 - Logra mayor confianza de las comunidades que atiende.

Objetivo :

- ❖ El gobierno debe reforzar los esfuerzos de descentralización hacia áreas funcionales y municipios mediante:
 - Definición clara de misiones y objetivos
 - Capacitación continua que permita dar mayor responsabilidad a niveles inferiores
 - Sistemas de evaluación de desempeño completos
 - Esfuerzos conjuntos con autoridades sindicales

EL GOBIERNO DESCENTRALIZADO –EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo :

El gobierno debe reforzar sus esfuerzos de descentralización hacia áreas funcionales y municipios mediante mecanismos de autosuficiencia administrativa.

Ejemplos de aplicación

- ◆ Definición clara de misiones y objetivos de todas las áreas del gobierno estatal y municipal
- ◆ Programas de capacitación administrativa y técnica a nivel de mandos medios
- ◆ Sistemas de evaluación de desempeño para todos los funcionarios de nivel medio
- ◆ Negociación con sindicatos para fortalecer criterios de reclutamiento y responsabilidades a niveles inferiores
- ◆ Optimización de estructuras organizacionales a nivel estatal y municipal

4.4.12 EL GOBIERNO QUE SE APOYA EN LAS FUERZAS DEL MERCADO

Premisas :

- ❖ En muchos casos las fuerzas de mercado son más poderosas para orientar una función o servicio que los procesos administrativos.
- Las fuerzas de mercado pueden crear incentivos que muevan a la gente en la dirección que la comunidad quiera
- Las fuerzas de mercado automáticamente cubren a toda la población y sectores, mientras que los procesos administrativos tiene fallas en generar escala
- Las fuerzas de mercado pueden estar menos politizadas que los procesos administrativos
- Las fuerzas de mercado son autocorregibles, mientras que los procesos administrativos no
- Las fuerzas de mercado aseguran que ni sobren ni falten los servicios demandados por la comunidad sino que se den en la cantidad justa.

Objetivo :

- ❖ El gobierno debe apalancarse más en las fuerzas de mercado para que las decisiones privadas sean consistentes con las metas de la comunidad:
- Estableciendo reglas de mercado, inclusive para funciones públicas como educación y salud
- Proporcionándole información a los consumidores sobre la calidad de los productos
- Alentando mayor competencia en proveedores de bienes y servicios
- Promoviendo nuevos mercados
- Redefiniendo prioridades de inversión pública
- Reestructurando los esquemas de impuestos y derechos.

EL GOBIERNO QUE SE APOYA EN LAS FUERZAS DE MERCADO – EJEMPLOS DE POSIBLE APLICACIÓN

Objetivo :

El gobierno debe apalancarse más en las fuerzas de mercado para que las decisiones privadas sean consistentes con las metas de la comunidad.

Ejemplos de aplicación :

- ◆ Estableciendo reglas para los mercados de servicios públicos
 - Agua
 - Basura
 - Limpieza
 - Arreglo de calles y jardines
 - Espectáculos
 - Comercio
- ◆ Proporcionando información a los consumidores
 - Precios de productos básicos en distintos supermercados
 - Calidad de servicio en distintas agencias de automóviles
 - Tarifas cobradas por distintas clínicas y hospitales
- ◆ Fortaleciendo la procuraduría de protección al consumidor
- ◆ Redefiniendo prioridades de la inversión pública hacia proyectos en que pueda existir amplia competencia de proveedores

CAPÍTULO V

EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO EN CHIAPAS

5. Reflexiones sobre el Municipio

Como ya adelantamos, el Municipio es una comunidad básica; esto es, una asociación primaria y fundamental de seres humanos, efecto y consecuencia de su sociabilidad, y cuando se afirma que es una comunidad se ratifica su origen sociológico, que explica al Municipio como una modalidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de los siglos, con capacidad de autoorganización.

El Municipio actual mexicano, en cuanto comunidad básica debe cumplir fines totales. Y, en consecuencia, la mayor o menor autonomía que se le reconozca no debe medirse en función de la posición que guarde respecto de la Entidad federativa y del gobierno federal, sino en función de que efectivamente puede cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales.

Un Municipio siempre debe gozar de recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas, de otra manera, estaremos ante una ficción de sociedad perfecta. Si carece de esos recursos; o si los tiene de hecho, pero éstos son absorbidos por el Estado o la Federación, se atrofia.

El municipio es una institución política fundamental, unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes, que ha sufrido según la connotación que el Estado le otorga a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas.

El artículo 115 no define al municipio; sin embargo, son muchos los caracteres que se consagran: la libertad; la personalidad jurídica; su gran capacidad de obrar y servir; la democracia; es decir, su capacidad para autogobernarse, autoadministrarse como una instancia política, administrativa y territorial.

Para todas las teorías, inclusive para la positivista, la población constituye un elemento esencial del Municipio; más aún, se trata de una parte que se encuentra profundamente vinculada con su génesis natural, histórica y formal.

Para el Municipio su territorio presupone población, porque no existen espacios territoriales a los que se les dé el nombre de municipios si no tienen población. No existen los municipios con el solo elemento territorial, sin población. De manera que hablar de que el Municipio es base de la división territorial de los Estados, además de afirmar el aspecto espacial, físico u orográfico, involucra necesariamente a la población allí asentada.

Por otro lado, se afirma que el Municipio será la base de la organización política y administrativa de los Estados y que esta organización se llevará a cabo mediante la participación directa de las poblaciones respectivas. En estos principios de organización política, de democracia popular en cada Municipio, se describe el papel que desempeña la población en los municipios mexicanos.

No obstante las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, los municipios continúan demandando autonomía y libertad en la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas, pues sufren de una gran opresión de las autoridades federales y estatales, particularmente en lo relativo a la aprobación de sus leyes de ingresos y egresos. Mas aún, los municipios dependen del Congreso local, que aprueba y reconoce su Ayuntamiento.

El futuro de la democracia y el desarrollo del país pasan necesariamente por la transformación de las relaciones dominantes en el seno del Municipio Libre. Toda política auténticamente democratizadora del Estado y de la sociedad mexicana tendrá que considerar incluir en su agenda prioritaria la conversión del Municipio Libre en un agente de primer orden para el desarrollo político, económico y social del país.

El fortalecimiento del Municipio Libre solo podrá alcanzarse con la participación decidida y entusiasta de la población, y la población participará de manera decidida si tiene confianza en sus autoridades.

La reforma municipal sirve, fundamentalmente, al robustecimiento político y jurídico de los municipios y a la reestructuración de su economía. Así, la participación efectiva de la comunidad en la administración de sus recursos, convierte en una realidad tangible el postulado del Municipio Libre que enarbolaron los constituyentes de 1917.

Federalismo y municipalismo reafirman cotidianamente la voluntad de autodeterminación del pueblo mexicano. La fortaleza de la República radica en el vigor de las entidades federativas. A su vez, el fortalecimiento de los Estados demanda un impulso vigoroso del régimen municipal.

El Municipio Libre es la base de la soberanía nacional federal: el fortalecimiento municipal engrandece a la federación porque responde a una vigorización de nuestros ideales, de nuestros esfuerzos y de nuestros propios recursos. El fortalecimiento municipal engrandece a México porque afirma la convicción nacionalista al ensanchar la unidad de nuestra pluralidad en torno a nuestro proyecto como nación independiente y soberana.

Desde luego, el fortalecimiento será vigoroso en la medida en que el Municipio tenga una mayor participación real en el manejo de recursos; en la formulación y realización de sus programas; en la jerarquización y decisión de las necesidades a satisfacer, y en el control, supervisión y vigilancia de las obras que en él se realicen.

La Planeación, Presupuestación y Programación municipal deben sintetizar las demandas de la comunidad y de la autoridad responsable.

Es indispensable que el Municipio cuente con los instrumentos fiscales que le permitan satisfacer en forma autónoma sus necesidades, sin esperar la ayuda estatal y federal, que no siempre es oportuna y que no siempre se canaliza hacia las prioridades que el Municipio se ha fijado.

En suma, sólo a través de una comunión de intereses entre gobernantes y gobernados pueden darse las constantes de participación ciudadana en el progreso y desarrollo.

Aún más, el fortalecimiento de los gobiernos municipales implica una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, de manera que se requiere una verdadera Reforma del Estado en sus tres órdenes.

En síntesis, el Municipio no es producto de una construcción doctrinaria o de elucubraciones teóricas, sino que su realidad se afirma como un producto de su propia historia, que a lo largo de su existencia ha sido revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo han conformado a través del tiempo; desde luego no responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas latitudes y épocas.

Cuando en 1917 los constituyentes externaron sus deseos de consagrar el Municipio Libre como base de nuestra división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, acertaron en concebir al Municipio Libre como primer escuela de la democratización y como base de nuestro sistema, pero se limitaron a consagrarlo, sin dotarlo realmente de una reglamentación para que en su ejercicio fuera autónomo, tal como debe ser; los vacíos y contradicciones que tuvo y tiene el artículo 115 Constitucional han sido aprovechados para restringir las facultades de los Ayuntamientos y permitir las intromisiones de las autoridades estatales y federales en la vida del Municipio. En otras palabras, los defectos sustanciales con los que el Municipio fue consagrado en nuestra Constitución, han sido los principales obstáculos para el reconocimiento de su autonomía, y causa de su debilidad económica.

Por ello, descentralización política, administrativa y económica, aparecen como el eje del fortalecimiento municipal.

Fortalecer nuestro federalismo, y en consecuencia descentralizar la vida de la nación, es identificar un Estado Federal unido por una vida estatal y municipal plena. Un

federalismo con nuevas responsabilidades a cargo de las Entidades y de los Municipios, es la respuesta más prometedora al equilibrio entre los poderes.

5.1 La Autonomía Municipal

La autonomía Municipal, considerada como la facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, puede ser analizada en tres apartados, mismos que estructura el artículo 115 constitucional, a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.

5.1.1 Autonomía Política

La fracción primera del artículo 115 establece la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento, titular de la administración pública municipal, y destaca que no existirá ninguna autoridad intermedia entre aquel y la autoridad estatal.

5.1.2 Autonomía Financiera

Sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal; es también la más discutida. Si bien es cierto que con la reforma de febrero de 1999 a la fracción IV del 115 constitucional se amplían los elementos de la hacienda municipal, se hace necesario reglamentar al respecto pues la reforma por si sola no es suficiente para darle mayor autonomía financiera.

5.1.3 Autonomía Administrativa

Cuando la Constitución establece que el Municipio tendrá personalidad jurídica, le está otorgando autonomía administrativa, por lo que es capaz de adquirir derechos y obligaciones; lo mismo sucede con la facultad reglamentaria, la prestación de servicios públicos, y las facultades, dentro del marco de las leyes federales y estatales, para formular, aprobar, administrar, crear, controlar y vigilar los planes de desarrollo urbano,

reservas territoriales y la utilización del territorio municipal, además de regular la tenencia de la tierra urbana, entre otros aspectos tratados anteriormente.

Así pues, al dotar la Constitución al Municipio de autonomía de manera formal se cumple con un requisito del federalismo; sin embargo, en los hechos es necesario erradicar el centralismo que impide cumplir cabalmente con el texto de nuestra Carta Magna, lo que hace necesaria una Ley Reglamentaria del artículo 115 Constitucional que consagre el ejercicio de la Autonomía Municipal estableciendo normas de observancia general para fortalecer al municipio.

5.2 Marco Jurídico del Municipio en Chiapas

El marco jurídico del Municipio en Chiapas esta formado, fundamentalmente, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Chiapas, la Ley Orgánica Municipal y los Bandos y Reglamentos de los Municipios.

A continuación citaremos los artículos que hacen mención especial del Municipio en la Constitución Política General, en la particular de la Entidad y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

5.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hacen especial mención al Municipio, son: el 3°, Educación; el 21°, seguridad pública; el 27°, capacidad para adquirir bienes raíces; el 31°, obligación de desempeñar cargos concejiles; el 41°, partidos políticos; el 73°, facultades del Congreso; el 105, áreas de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el 115, del Municipio; el 116, facultades de los Estados para celebrar convenios con los Municipios; el 117, imposibilidad de que los Municipios contraigan obligaciones o empréstitos que no se destinen a inversiones públicas productivas, y el 123, en materia de trabajo.

5.2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chiapas tiene 12 títulos, algunos divididos en capítulos, y 84 artículos con muy escasa originalidad. Los apartados que aluden al Municipio se encuentran, en su mayoría, en el Título IV, Capítulos Tercero y Cuarto, Atribuciones del Congreso y de la Comisión Permanente; en el Título Quinto, del Poder Ejecutivo, Artículo 42, sobre las Facultades y Obligaciones del Gobernador, y en el Título Séptimo, De los Municipios.

Permitasenos transcribir partes del texto de algunos artículos que consideramos interesantes, como el artículo 3º que presiente el advenimiento de la Ley reglamentaria del artículo 115 de la Constitución General.

ARTÍCULO 3º. El territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el Artículo 115 de la Constitución Federal y la Ley Orgánica respectiva, siendo los siguientes: (actualmente son 118 y Tapachula es uno de ellos).

Los asuntos inherentes a los límites territoriales del Estado y sus Municipios se resolverán por acuerdo del Ejecutivo del Estado, aprobado por el Congreso del Estado y cuando menos la mitad de los Ayuntamientos Municipales.

ARTÍCULO 13. El Estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege los siguientes pueblos indígenas: Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón y Mocho.

Párrafo Ocho: En los Municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades

indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

ARTÍCULO 29.- Son atribuciones del Congreso:

- VIII. Legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre y dar las bases de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno de los Municipios;

- XXVII. Fijar los ingresos que deban integrar la hacienda de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; examinar y, en su caso, señalar las bases normativas conforme a las cuales elaborarán y aprobarán los presupuestos de egresos y glosar mensualmente las cuentas que le presenten los Municipios;

- XXVIII. Crear o suprimir municipios dentro de los ya existentes, una vez que hayan satisfecho los requisitos que la Ley Orgánica establece;

- XXIX. Examinar la Cuenta Pública que le presente el Ejecutivo y los Ayuntamientos, debiendo comprender dicho examen no solo la conformidad con las partidas gastadas según el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de ellas;

- XXX. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias a fin de cubrir las vacantes que ocurran en los Poderes del Estado que sean de elección popular, y en los Ayuntamientos cuando éstos desaparecieren por alguna circunstancia, así como en aquellos casos en que el Tribunal Electoral declare nulidad de cualquiera de las elecciones;

- XXXIII. Recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda las comprobaciones del gasto público y, en su caso, realizar las auditorías que estime necesarias a los órganos

de Gobierno del Estado, de los Municipios y de las Instituciones que reciban subsidio Estatal o Municipal;

XLVIII. Legislar en materia de plebiscito e iniciativa popular.

ARTÍCULO 31. La víspera del día en que deban terminar las sesiones ordinarias, el Congreso mediante votación secreta, nombrará para el tiempo de su receso, una Comisión Permanente, compuesta por tres diputados propietarios y sus respectivos suplentes.

Son atribuciones de la comisión permanente:

- V. Resolver todos los asuntos concernientes a las elecciones de funcionarios municipales,
- VI. Conocer de los asuntos relacionados con la hacienda de los municipios y revisar y aprobar sus cuentas;

ARTÍCULO 42. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

- XV. Iniciar ante el Congreso las Leyes y Decretos que juzgue convenientes para el mejoramiento de la Administración Pública;

ARTÍCULO 49. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado; en los Juzgados de Primera Instancia; en los Juzgados de Paz y Conciliación que en los Municipios con población mayoritariamente indígena en los términos de la legislación orgánica municipal se denominarán Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas, y en los juzgados municipales.

ARTÍCULO 58. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre.

Para la administración de los municipios habrá Ayuntamientos electos en forma directa, periódica y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo en los términos que disponga la legislación electoral. No habrá ninguna autoridad entre los Municipios y el Gobierno del Estado.

ARTÍCULO 59.- Los Ayuntamientos estarán integrados por:

Un Presidente, un Síndico y tres Regidores Propietarios y sus Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes.

Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente; seis Regidores Propietarios y tres Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población sea más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes.

Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente; ocho Regidores Propietarios y cuatro Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 100, 000 habitantes.

Además de los Regidores Electos por el Sistema de Mayoría Relativa, en los Municipios con población hasta de siete mil quinientos habitantes, los Ayuntamientos se integrarán con dos Regidores más; de siete mil quinientos uno hasta cien mil habitantes, con cuatro Regidores más y, de cien mil uno en adelante, con seis Regidores más, los que serán electos según el Principio de Representación Proporcional. La Ley Reglamentaria determinará las fórmulas y procedimientos para la asignación de estas regidurías.

Los Agentes y Delegados Municipales serán nombrados y removidos en sesión plenaria por el Ayuntamiento del que dependan.

ARTÍCULO 60.- La integración y atribuciones de los Ayuntamientos se sujetará a las siguientes bases:

- I. Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:
 - a) Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos;
 - b) Saber leer y escribir;

- c) No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso;
- d) Ser originario del municipio, con residencia mínima de un año o ciudadano chiapaneco por nacimiento con una residencia mínima de 5 años en el Municipio que se trate;
- e) No prestar servicios a Gobierno o Instituciones Extranjeras; y
- f) Los demás que establezca la legislación respectiva.

VII. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de participación con el Titular del Ejecutivo del Estado, con objeto de que este último se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado; y
- c) Los ingresos que se deriven de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

El Congreso del Estado tendrá la facultad de establecer las contribuciones referidas en los incisos a) y c), sin que pueda en ningún caso concederse exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, respecto de dichas contribuciones pues únicamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos del pago de las mencionadas contribuciones.

- VIII. Podrá igualmente el congreso establecer las contribuciones sobre los servicios a que aluden los incisos a), b), c) y g) de la fracción VI de este artículo.
- IX. Para dar cumplimiento a las atribuciones contenidas en el presente artículo, se celebrarán convenios de fortalecimiento municipal entre el Titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos de cada Municipio, los que deberán ser sancionados por el Congreso del Estado.
- X. Los municipios del Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, con la sanción del Congreso del Estado y con sujeción a la Ley podrán coordinarse para mejorar la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo.
- XI. Es facultad del Congreso del Estado, aprobar las Leyes de Ingresos para los Municipios y revisar sus cuentas públicas.
- XII. Los Ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar sus propios presupuestos.
- XIII. Los Ayuntamientos deberán remitir cada año al Congreso del Estado, en su primer período de sesiones ordinarias, para su sanción y publicación en su caso, los presupuestos por programa que deban desarrollar en el siguiente ejercicio, y en el segundo período de sesiones ordinarias deberán enviar las cuentas del ejercicio anterior.
- XIV. El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, o en su caso la Comisión Permanente, podrán suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal.
- XV. En caso de renuncia o falta definitiva de alguno de los miembros del Ayuntamiento, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente designarán,

de entre los miembros del Ayuntamiento que quedaren, las sustituciones procedentes. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta definitiva de la mayoría de sus miembros, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente designará, de las propuestas que para tal efecto haga el Gobernador del Estado, un Concejo Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas que deberán cumplir los mismos requisitos señalados por este artículo.

- XVI. El Congreso del Estado designará entre los vecinos más sobresalientes por sus méritos morales, culturales y sociales los Concejos Municipales encargados de concluir los períodos respectivos.

ARTÍCULO 61. Los Municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar los Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la zonificación prevista en ellos; participar en la creación y administración de las reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27, de la Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que consideren necesarios.

Los Municipios conurbados en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, sujetándose a las Leyes del Estado y a las Federales de la materia, el desarrollo de los centros urbanos que por encontrarse situados en dos o más territorios municipales, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica y demográfica, y supervisarán la explotación y aprovechamiento racional de los recursos naturales a efecto de preservar, proteger y conservar el equilibrio ecológico y el medio ambiente, dictando las medidas administrativas pertinentes.

El Estado podrá asimismo, previo convenio con la Federación en los términos de Ley, el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

El Estado podrá a su vez celebrar convenios con los Municipios para el efecto de que éstos asuman la atención de funciones o la prestación de los servicios referidos en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 63. Los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales.

5.2.3 Propuesta de cambios en la redacción de algunos artículos y propuesta de algunos apartados que la Constitución local no contempla

De la lectura de los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas citados, se desprende que el Municipio chiapaneco continúa demandando autonomía y libertad en la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas.

Hemos insistido que el fortalecimiento se dará en la medida en que el Municipio tenga una mayor participación real en el manejo de sus recursos; en la formulación y realización de sus programas; en la jerarquización de las necesidades a satisfacer, y en el control, supervisión y vigilancia de las obras que se realicen.

Lamentablemente, esa participación real se ve limitada por la forma en que están redactados algunos artículos de la Constitución local.

Por ejemplo, la fracción V del artículo 29 de la Constitución Política del Estado, relativo a las atribuciones del Congreso, establece: “Formular y en su caso aprobar los planes globales y sectoriales de desarrollo del Estado de Chiapas”. Nos preguntamos sobre la capacidad de los Diputados en particular y del Congreso en general para formular esos planes. El mismo artículo, en su fracción XII, sólo autoriza al Congreso a

“fijar las contribuciones con que haya de ser cubierto el presupuesto” lo que puede dar lugar a confusiones, ya que una Ley de Ingresos no está limitada a contribuciones.

El artículo 42 no faculta al Gobernador para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos, ni para promover el desarrollo del Estado o para organizar y conducir la planeación democrática.

Del artículo 60 (de la integración y contribuciones de los ayuntamientos), las fracciones XI, XIV, XV y XVI, deben estar contempladas en el artículo 29 (atribuciones del Congreso).

Por otra parte ningún artículo (58-64) del Título Séptimo, De los Municipios, establece como serán suplidas las faltas temporales o absolutas del Presidente Municipal.

El tercer párrafo del artículo 61 es confuso, dice: “El Estado podrá asimismo, previo convenio con la Federación en los términos de Ley, el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesarios”. Esto se debe, sin duda, a una defectuosa transcripción de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución General, que citamos.

Para hacer posible en la realidad el fortalecimiento municipal, consideramos también necesario hacer cambios en la redacción de algunos artículos de la Constitución local, entre ellos, los siguientes:

REDACCION ACTUAL		REDACCION QUE PROPONEMOS
Artículo 29.	Son atribuciones del Congreso:	
V.	Formular y en su caso aprobar los planes globales y sectoriales de desarrollo del Estado de Chiapas;	Normar la integración y funcionamiento del sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, estableciendo los medios para la participación ciudadana y la consulta popular;
X.	Legislar en todo lo relativo al fondo legal de los Municipios y al reparto	Legislar en materia de desarrollo urbano de los centros de población en

	de predios disponibles a los ciudadanos chiapanecos que más lo necesiten;	la Entidad y al reparto de predios disponibles a los ciudadanos chiapanecos que más lo necesiten.
XII.	Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y fijar las contribuciones con los que haya de ser cubierto, en vista de los proyectos que el Ejecutivo presente. Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.	Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado, en vista de los proyectos que el Ejecutivo presente. Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.
XV.	Dictar leyes para la preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico del medio ambiente, de las riquezas del Estado y el aprovechamiento y explotación racional de recursos;	Legislar en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente en la esfera de la competencia estatal, estableciendo las bases normativas de concurrencia entre Estado y Municipios y los criterios conforme a los cuales se hará efectiva la participación social;
XXVII.	Fijar los ingresos que deban integrar la hacienda de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; examinar y en su caso señalar las bases normativas conforme a las cuales elaborarán sus presupuestos de egresos y glosar mensualmente las cuentas que le presenten los municipios;	Aprobar anualmente la Ley de Ingresos de cada Municipio. En tanto no se aprueben y entren en vigor alguna de las Leyes a que se refiere esta fracción, continuarán vigentes de manera provisional para el siguiente ejercicio fiscal las Leyes de Ingresos que en su caso corresponda;
XLIV.	Citar a los Presidentes Municipales para que informen sobre el estado que guardan sus respectivos ramos;	Citar a comparecer a los servidores públicos de los Municipios, por conducto de los Ayuntamientos, para que aclaren algún asunto de su competencia;
Artículo 42.	Son facultades y obligaciones del Gobernador:	
XIX.	Presentar al Congreso, en su Primer Período Ordinario de Sesiones, el Presupuesto de gastos por programa del año siguiente;	Presentar al Congreso, en su Primer Período Ordinario de Sesiones, las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado.
XXIX.	No Existe.	Contratar empréstitos y garantizar las

		obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la Ley respectiva, con la autorización del Congreso;
XXX.	No Existe	Promover el desarrollo equilibrado y armónico del Estado en materia económica, social y cultural;
XXXI.	No Existe	Organizar y conducir la planeación democrática del desarrollo del Estado y establecer los medios para la participación ciudadana y la consulta popular. En la elaboración de los proyectos para el desarrollo regional realizados por el Estado se dará participación a los respectivos Municipios.
Artículo 60.	La integración y atribuciones de los Ayuntamientos se sujetará a las siguientes bases:	
III.	No existe.	Las faltas temporales del Presidente Municipal serán suplidas por el Regidor Propietario que nombre el Ayuntamiento. La falta absoluta ocurrida en el primer año, será suplida interinamente por el Regidor que designe el mismo Ayuntamiento, debiendo el Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, emitir el Decreto correspondiente para que el Instituto Electoral del Estado organice la elección popular. Si la falta absoluta ocurriera del segundo año en adelante, el Ayuntamiento elegirá de entre los regidores propietarios al que deba desempeñar la Presidencia hasta terminar el periodo municipal.
V.	El Congreso del Estado establecerá las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos ejercerán la facultad de expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas jurisdicciones.	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia Municipal que expidiere el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias,

		procedimientos, funciones y servicios públicos.
VI.	Los Municipios de la Entidad con el concurso del Poder Ejecutivo del Estado, cuando así sea necesario y lo establezcan las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:	Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
	a) Agua potable y alcantarillado;	a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
	b) Alumbrado público;	b) Alumbrado público;
	c) Limpia;	c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
	d) Mercados y centrales de abasto;	d) Mercados y centrales de abasto;
	e) Panteones;	e) Panteones;
	f) Rastro;	f) Rastros;
	g) Banquetas, calles, bardas, parques y jardines;	g) Banquetas, calles, parques, jardines y su equipamiento;
	h) Seguridad pública; e	h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; e
	i) los demás que determine el Congreso del Estado, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de cada municipio.	

5.2.4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas

En su oportunidad señalamos que las leyes orgánicas municipales, que en algunos Estados de la República se conocen como “Código Municipal” o Ley del Municipio Libre”, tienen sustento en las respectivas Constituciones Estatales y son expedidas por sus Congresos para establecer las normas de integración, organización y funcionamiento de los Municipios. Norman aspectos tales como organización territorial, categorías y denominaciones políticas, habitantes y vecinos, creación de Municipios, de Ayuntamientos, así como su integración, requisitos para ser miembro, la sesión de

cabildo, las comisiones municipales, las entidades auxiliares, las autoridades municipales y su responsabilidad, organización, ley de ingresos municipales, entre otros.

Así, la Ley Orgánica Municipal enriquece, entre otras, la idea del fortalecimiento del Municipio Libre y vale como un instrumento de organización social, al servicio de la sociedad y de los hombres que la integran, para facilitar y permitir una forma de estructura y de relaciones sociales que asegure a todos los individuos su pleno desenvolvimiento humano, dentro de una sociedad capaz de promoverlo y asegurarlo.

Desde luego, la modernización de la Administración Pública genera la necesidad de adecuar las estructuras jurídicas a los reclamos reales de la sociedad en proceso de continuo cambio.

Es por ello que a continuación exponemos diversas precisiones y presentamos algunas sugerencias para complementar varios de los ordenamientos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

ARTÍCULOS	MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN
<p>Artículo 3° El gobierno y la administración de cada uno de los Municipios del Estado de Chiapas, estarán a cargo de los ayuntamientos respectivos, cuyos miembros serán nombrados por elección popular directa, realizada con apego a las disposiciones legales correspondientes, salvo los casos de excepción contemplados en la Constitución política del Estado. Entre los ayuntamientos y los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial del Estado, no habrá autoridad intermedia.</p>	<p>Artículo 3°, 3er. Párrafo. Las autoridades municipales tienen competencia plena sobre su territorio y población y sobre su organización política y administrativa, con las limitaciones señaladas por las leyes y las derivadas de los convenios que celebren en uso de sus facultades.</p>
<p>Artículo 36. Los Ayuntamientos actuarán colegiadamente y celebrarán sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, que serán públicas, con excepción de aquellas que a su juicio deban ser privadas,</p>	<p>Artículo 36. Primer párrafo. Para resolver los asuntos de su competencia, los ayuntamientos actuarán colegiadamente y celebrarán sesiones ordinarias y extraordinarias, que serán públicas, con excepción de aquellas que a</p>

<p>cumpliendo con los requisitos y formalidades que señale esta Ley y su reglamento interior.</p> <p>Los Ayuntamientos celebrarán una sesión ordinaria a las 10 horas los días lunes de cada semana y las extraordinarias serán a juicio del Presidente Municipal o de cuatro o más munícipes, ajustándose en ambos casos, a lo que establezca el reglamento interior.</p> <p>Las sesiones se celebrarán con la asistencia del Presidente Municipal y por lo menos, la mitad de sus miembros, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los munícipes presentes, teniendo el Presidente el voto de calidad. En casos de ausencia del Presidente Municipal, las sesiones se celebrarán con la asistencia de por lo menos, la mitad de uno de sus miembros que será presidida por el primer Regidor o del que le siga en número; quien presida tendrá voto de calidad.</p> <p>La convocatoria para las sesiones será expedida por el Presidente Municipal y en ella se consignará el orden del día con el o los asuntos a tratar, y un punto sobre asuntos generales.</p> <p>Cuando el Presidente Municipal se negare a convocar, no pudiera hacerlo o no se hubieren celebrado tres sesiones consecutivas; bastará de cuando menos, cuatro de los munícipes lancen la convocatoria para sesionar, en este caso solo se tratarán los asuntos incluidos en la orden del día y no habrá un punto sobre asuntos generales.</p>	<p>su juicio deban ser privadas, cumpliendo con los requisitos y formalidades señaladas en esta Ley y en los reglamentos municipales, pudiendo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto así lo requiera. Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en el cabildo o, cuando la solemnidad del caso así lo amerite, en el recinto previamente declarado oficial para tal efecto.</p>
<p>Artículo 37.</p> <p>Las actas de cabildo debidamente firmadas por el Presidente Municipal y los munícipes que hayan asistido a la sesión de que se trate, se consignarán en un libro especial que deberá custodiar el Secretario del Ayuntamiento.</p>	<p>Artículo 37.</p> <p>Los resultados de las sesiones de los Ayuntamientos se asentará por el Secretario del Ayuntamiento en el libro de actas, que estará bajo su custodia, en el cual se harán constar en forma extractada los asuntos tratados, las votaciones emitidas e, integramente los acuerdos referidos a normas de carácter general, tales como bandos, reglamentos o iniciativas de leyes.</p> <p>Las actas de cabildo deben ser firmadas por el Presidente Municipal y los munícipes</p>

	que hayan asistido a la sesión de que se trate.
<p>Artículo 38. Son atribuciones de los Ayuntamientos: No existen.</p>	<p>Artículo 38.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer la estructura territorial del Municipio en: <ul style="list-style-type: none"> a) Agencias, considerando centros de población de acuerdo con la dimensión e influencia social y territorial, así como en la estructura urbana de acuerdo con la concentración de la población y de servicios; b) Subagencias; c) Sectores, y d) Manzanas. • Solicitar al ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública. • Organizar el Registro Civil y prestar los servicios correspondientes, de conformidad con lo prescrito en la legislación de la materia. • Ejercer sus atribuciones en materia de seguridad pública y tránsito municipales de manera coordinada con el gobierno del Estado y con los términos de la ley estatal de la materia.
<p>Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales: No existen.</p>	<p>Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar la correcta recaudación de los ingresos municipales y que su inversión se realice con estricto apego al Presupuesto de Egresos. • Mantener un diagnóstico permanente y actualizado de las demandas ciudadanas y de las condiciones de operación de los servicios municipales para alcanzar una mayor eficiencia administrativa y la comunicación social. • Dictar medidas tendientes a la mejor organización y funcionamiento del cuerpo de seguridad pública y tránsito municipales, en los términos de la legislación correspondiente.

	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar la protesta, a nombre del ayuntamiento que preside, al nuevo que entra en función. • Participar en las sesiones de cabildo, votar en las mismas y, en su caso, ejercer el voto de calidad o de veto.
<p>Artículo 45. Son atribuciones y obligaciones de los regidores: No existe.</p>	<p>Artículo 45. Son atribuciones y obligaciones de los regidores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formar parte de cuando menos una de las comisiones permanentes.
<p>Artículo 46. Son atribuciones de los Síndicos: No existe.</p>	<p>Artículo 46. Son atribuciones de los Síndicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coadyuvar con las comisiones permanentes cuando se trate de emitir dictámenes o resoluciones de interés para el Municipio. • Vigilar que los actos del Presidente Municipal y del Ayuntamiento se ejecuten en términos de estricta legalidad. • Presentar al Ayuntamiento, para su autorización y sellado en un término no mayor de quince días, contados a partir del inicio de su administración, los libros requeridos para el registro de movimientos contables de la propia administración.
<p>Artículo 47. De las comisiones. En la primera sesión ordinaria que celebren los Ayuntamientos, se integrarán entre sus miembros, las comisiones que sean necesarias para la eficaz organización administrativa interna y el mejor desempeño de las funciones atribuidas a la corporación municipal. Las comisiones estudiarán los asuntos del ramo a que correspondan y, emitirán un dictamen que someterán a la consideración, en su caso, del Ayuntamiento.</p>	<p>Artículo 47. De las comisiones. Para el estudio, examen y resolución de los problemas municipales, así como para vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se integrarán comisiones de entre sus miembros.</p>
<p>Artículo 48. Las comisiones podrán ser individuales o colegiadas, permanentes o transitorias, y su materia será establecida en el</p>	<p>Artículo 48. En la primera sesión ordinaria que celebren los ayuntamientos, sus miembros se constituirán democráticamente en</p>

reglamento interior, de acuerdo a las necesidades municipales.	comisiones que podrán ser individuales o colegiados, permanentes o transitoria, y su materia será establecida por el reglamento interior, de acuerdo a las necesidades municipales.
Artículo 50. Los miembros de las comisiones carecerán de facultades ejecutivas y de representación y, en caso de que uno o más de ellos no cumplan con sus obligaciones, podrán ser destituidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.	Artículo 50, 2° párrafo. No existe. Si uno o más de los integrantes de cualquiera comisión tuvieren interés personal en algún asunto de su competencia, darán inmediatamente cuenta al Ayuntamiento, a fin de que éste proceda a su substitución para el sólo efecto del despacho de este asunto.

5.2.5 La desigualdad municipal

De la lectura de los documentos citados se desprende que no obstante las diez reformas al artículo 115 constitucional, para el Municipio permanece el principio de desigualdad municipal para las definiciones de las competencias de los ayuntamientos, ya que el citado artículo, al definir la competencia mínima de los cabildos, precisa que contarán con los demás servicios públicos “que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

En aplicación del principio de desigualdad municipal, la Constitución Política y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas otorga competencias distintas a los ayuntamientos en función de las características de los municipios.

Muchas de las competencias municipales se encuentran en las leyes secundarias locales, y al carecer de facultades jurisdiccionales y legislativas los municipios sólo pueden reglamentar lo que ha determinado otra instancia.

Es preciso ordenar, integrar y articular al sector público municipal para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social y contar con una administración pública moderna que no sólo

intente introducir cambios y adaptar estructuras, procedimientos y personal a dichos cambios, sino que intente establecer las condiciones para lograr que la propia administración pública promueva y conduzca tales cambios para aumentar su capacidad de propuesta a las necesidades fundamentales para el desarrollo.

CAPÍTULO VI

EL CASO DE TAPACHULA EN EL SOCONUSCO

6.1 Chiapas en la historia

Cuando nos avocamos a la investigación sobre el origen y las causas que motivaron la problemática que prevalece en la Entidad, nos dimos cuenta de que ella era, en mucho, producto de su historia. Por eso consideramos conveniente hacer una breve reseña de los sucesos más importantes en la región desde nuestros ancestros hasta nuestros días.

6.1.1 Etapa precolombina

a) los Olmecas

Los Olmecas, *Uixtotin*: las gentes del país del hule, los que viven al borde del agua salada, fueron una importante civilización cuyas raíces se pierden en el tiempo.

El área de expansión de esta civilización, afirma Soustelle¹⁰⁸, coincide con las de grandes culturas de Mesoamérica. La arquitectura monumental de centros ceremoniales, la escultura, la intensa motivación religiosa y, por último, la cuenta del tiempo y la escritura jeroglífica, son rasgos comunes de las sociedades evolucionadas en la zona mesoamericana.

La sociedad Olmeca, tal como la podemos representar a la luz de los indicios que poseemos, debió ser jerarquizada y autoritaria: abajo, una población esencialmente rural, sometida al tributo y a la prestación personal, creadora de los singulares trabajos públicos, en la cumbre, probablemente una clase superior de sacerdotes, observadores de los astros, hábiles en el manejo de hematita, adoradores del bebe-jaguar y, a la vez, urbanistas, arquitectos e ingenieros hidráulicos; al lado de este clero, comerciantes,

¹⁰⁸ SOUSTELLE, Jacques. Los Olmecas, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México, 1989, p.126

responsables en gran parte de la expansión hacia el Centro y el Pacífico, y quizá dignatarios militares; por último, en el corazón de las ciudades dispersas, una muchedumbre de servidores, albañiles, pintores, escultores y artesanos de todo género.

Lo evidente es que una autoridad muy fuerte e indiscutiblemente aceptada fue necesaria para obtener del pueblo los esfuerzos gigantescos que suponen el transporte de monolitos, la construcción de los centros ceremoniales, la edificación de una pirámide o la construcción, en el lugar, de un sistema de canales. Sin duda, la motivación religiosa se encuentra en la base de una estructura política.

Chiapas y el Soconusco revelan no sólo la influencia sino la presencia de los olmecas en los límites del país Maya a todo lo largo de lo que, al parecer, fue la ruta seguida por mercaderes y guerreros cuyo itinerario pasaba por ahí. En el Soconusco, como en otras partes, su influencia y su ejemplo actuaron sobre las poblaciones no Olmecas que los rodeaban. Varios estudiosos afirman que los Zoques son Olmecas.

En cuanto a las relaciones entre Olmecas y Mayas, Coe¹⁰⁹ sugiere una solución paradójica: que los Olmecas eran Mayas. Más exactamente, habrían sido pre-mayas.

Y , cuando la decadencia de los Estados Olmecas de San Lorenzo y la Venta, ciertos grupos habrían empezado a emigrar hacia el este y al sur. Lo que había sido la civilización Olmeca se transforma para convertirse en la civilización Maya.

b) Los Mayas

La región en que se desarrollo la civilización Maya es la que actualmente abarcan los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, en la República Mexicana; el Departamento del Petén y las tierras altas adyacentes por el lado del sur, en la República de Guatemala; la parte occidental de la República de Honduras, y todo Belice.

¹⁰⁹ COE, Michael D. America's First Civilization, discovering the Olmec. American Heritage Publishing Co. Nueva York, 1968, p.103

En las tierras altas de Guatemala y de Chiapas, desarrollaron los Mayas durante el segundo milenio a.C., la agricultura en que había de fundarse más tarde su civilización. En esta región encontramos picos con alturas superiores a los cuatro mil metros, como los volcanes Tacaná, Santa María y Tajomulco, pero la mayor parte del territorio Maya – aproximadamente 325,000 kilómetros cuadrados – se encuentra en alturas que van de los 200 a los 1500 metros sobre el nivel del mar.

Los especialistas han dividido la historia Maya en tres épocas: Preclásica, del 1500 a.C., al 317 d.C.; Clásica, del 317 de la Era Cristiana hasta el 889, y Postclásica de 889 hasta 1697.

Los monumentos fechados proporcionan un marco cronológico fidedigno de las áreas en que se encuentran tales monumentos. Se pueden hacer análisis del estilo de la escultura y arquitectura para indicar las fronteras y distribución de subprovincias arqueológicas, que además muestran el juego de las fuerzas que produjeron el desarrollo, florecimiento y decadencia de la cultura Maya Clásica. Debido a su utilidad universal, la alfarería refleja fielmente las costumbres domésticas de sus habitantes, y los cambios debidos a influencias externas aparecen rápidamente.

El milenio que siguió al descubrimiento de la agricultura en el Nuevo Mundo se caracteriza por un rápido avance cultural y técnico. Durante este período se estableció el patrón de subsistencia para la gente común y se desarrollaron gradualmente las religiones de ritual formal que caracterizan a la época clásica.

Entre los Mayas del período Preclásico la unidad fundamental de la sociedad era la familia, y la religión un culto sencillo a la naturaleza dentro de la cual vivieron su vida nómada; cada jefe de familia era el sacerdote. Dentro de un aislamiento relativo, deben haber llegado a formar un grupo muy unido.

El cambio a la vida sedentaria se dio con la introducción de la agricultura y, a partir de este momento, la religión se fue organizando y los dioses se especializaron. Se creó un sacerdocio que tenía como función propia interpretar ante el pueblo la voluntad divina, surgiendo la necesidad de levantar santuarios formales.

Durante los siglos que transcurrieron entre la introducción de la agricultura y la invención del calendario, la cronología y la escritura jeroglífica, probablemente en el año 300 a.C., la religión Maya permaneció sin duda en el mismo estado, transformándose muy lentamente a medida que se creaban los dioses individualizados, un sacerdocio incipiente, un ritual más rico y santuarios más formales.

Sin embargo, después de la introducción del calendario, la cronología y la escritura, invenciones todas de los sacerdotes, la religión Maya tuvo importantes modificaciones, siempre en el sentido de una mayor complejidad y formalidad. Gradualmente fue tomando forma una filosofía teológica, concebida por el sacerdocio profesional, y elaborada alrededor de la importancia creciente de las observaciones astronómicas.

Ya en el siglo IV d.C., la cultura Maya estaba establecida firmemente en el norte y centro del Petén. La religión se había convertido en un culto muy desarrollado, nacido de la fusión de la personificación primitiva de la naturaleza con una filosofía concebida alrededor de la deificación de los cuerpos celestes; era un culto del tiempo. Esta religión era interpretada y servida por un sacerdocio organizado bajo reglas estrictas y compuesta de astrónomos, matemáticos, profetas y maestros del ritual, y dirigida por hábiles administradores y por estadistas.

Los Mayas poseen una homogeneidad muy marcada en su escritura, calendario, arquitectura y arte, dentro de la extensa área que abarcó en la época clásica hasta alcanzar su mayor esplendor entre los años 500 y 700 d.C. La fama de su arquitectura no radica en el tamaño sino en la calidad y destreza del trabajo.

El uniforme control religioso, seguramente influyó en la política. Las pruebas de unidad las encontramos en el calendario y la iconografía, aunque se puede suponer que la ausencia de guerras y de un gran comercio de objetos útiles, limitaron un empeño colectivo en la política.

El tipo de organización formal gubernamental tuvo un gran éxito, si se compara con los tipos de gobierno de otras áreas de Mesoamérica, dada el área de su dominio y el tiempo durante el cual se prolongó. Sin embargo, la manera como fue puesta en vigor presenta problemas. Los sacerdotes no pueden haber ofrecido a los súbditos ricas recompensas materiales; la economía Maya era sencilla y autosuficiente. Un impedimento mayor para el uso de métodos represivos, por parte del gobierno, era la naturaleza escasa de la población que vivía cerca de las milpas, siempre muy distantes, puesto que nunca se cultivó más de una quinta parte de las tierras. Parece también que los sacerdotes no pudieron ejercer nunca un monopolio de algún valor económico. Por otra parte, se carece de pruebas arqueológicas acerca de un gobernante muy estricto, de un tirano. La ausencia casi absoluta de guerras y las muchas pruebas que se tienen del amplio comercio de objetos religiosos y de lujo, probablemente usados en las ceremonias, es una prueba más en contra de la idea de un gobierno con tendencia represiva. Este estilo de gobierno, extraordinario e informal, que transcurría tranquilamente, debe de haber sido posible, gracias a un pueblo pacífico y satisfecho, que tenía en general un buen concepto de lo que es el comportamiento honorable.

Podemos decir que las principales ciudades Mayas en Chiapas eran ciudades Estado, cuya sociedad se encontraba dividida en cuatro clases: la nobleza, los sacerdotes, los plebeyos y los esclavos.

Después del señor venían los jefes menores, pertenecientes a la nobleza hereditaria, que eran magistrados y jefes locales que administraban los asuntos de los pueblos y aldeas. Ejercían en sus distritos el poder ejecutivo y el judicial.

Seguían los concejales, en número de dos o tres, cada uno con voto en el gobierno municipal, sin cuyo consentimiento nada podía hacerse; cada uno era jefe de una subdivisión del pueblo. Los escritores españoles del siglo XVI los comparan con los regidores de los ayuntamientos de España. Por último venían los delegados y los alguaciles.

La gran masa del pueblo, eran los humildes sembradores de maíz, con cuyo trabajo se sostenían todos los demás. Además fueron ellos los constructores de los

grandes centros ceremoniales y de las calzadas de piedra que unían entre si las ciudades principales.

La gente del pueblo vivía en las afueras de las aldeas, y su posición en la escala social se medía por la distancia a que se hallaba la casa de un hombre de la plaza central.

En un período más avanzado de la historia encontramos los relatos de las inmigraciones indígenas a través del territorio chiapaneco, de cuya presencia derivaron otras culturas secundarias.

c) Los Nahuas

Las migraciones nahuas que llegaron al Valle de México y sus inmediaciones, desarrollaron las culturas teotihuacana, tolteca y azteca. Algunos grupos prosiguieron al sur por la costa del Pacífico a Chiapas y América Central desde el siglo IV d.C., aunque la mayoría de estas migraciones tuvo lugar durante los dos siguientes siglos. Todas las fuentes históricas y toda la toponimia de las regiones por las que cruzaron corresponden al dialecto náhuatl, y no al náhuatl al que corresponden los dialectos que hablaban las migraciones muy posteriores en las que se encuentra la azteca.¹¹⁰

Los Mayas influyeron en los Nahuas del altiplano mexicano desde los primeros siglos de nuestra era, con su cultura cívico-religiosa: Quetzalcóatl, con todo lo que ello les significó, procedía de oriente o sea de la Península de Yucatán, y su nombre es la traducción de Kukulcán, de cucul que es el quetzal.

Los Mayas de la época clásica fueron dominados por los Toltecas, aproximadamente en el año 900 de nuestra época, fecha que coincide con el inicio de la decadencia de los centros ceremoniales del área central, desde Palenque hasta Copán.

¹¹⁰ VIVO Escoto, Jorge A. El poblamiento Náhuatl en El Salvador y otros países de Centroamérica. Ministerio de Educación, El Salvador, 1973, p.29

A este centro en el que aparentemente se desconocían las dificultades, llegaron los Toltecas con un efecto transformador tal, en toda Mesoamérica, que 500 años después los españoles encontraron casi en todas partes leyendas referentes a ellos. La conquista Tolteca cambió considerablemente el modo de vida Maya, mucho más de lo que lo cambió la española.

Tres son los principales linajes que poblaron el territorio de lo que hoy es Chiapas: Mayas, Zoques y Chiapanecas.

La familia lingüística Maya ha sido comparada a las lenguas romances del Viejo mundo que, como es sabido, se han desarrollado como variantes de una lengua común: el Latín.

Un buen número de estudiosos de la cultura Maya ha aceptado la siguiente clasificación y distribución del tronco lingüístico Maya:

- Familia Proto Guatemala-Yucatán, dividida en cinco grupos: Maya propiamente dicho, lengua lacandona; Kekchi; Quiché, Motozintleca y Mamme.
- Familia Proto Chiapas-Tabasco, dividida en tres grupos, de los que dos corresponden a México: el Tzeltal, con tres lenguas: Tzeltal, Tzoltzil y Tojolabal, y el grupo Chol, con las lenguas Chontal y Chol.

A pesar de las diferencias dialectales locales, es muy probable que siempre se haya hablado la lengua maya en todo el territorio. En el siglo X se introdujeron modificaciones a la lengua maya, debido a la invasión mexicana del idioma nahuatl.

De acuerdo con los más calificados investigadores en la materia, tanto nacionales como extranjeros¹¹¹, desde el año 500 a.C., hasta el año 500 d.C., toda la

¹¹¹ Véase: Otto Stoll, *Etnografía de Guatemala*, Guatemala, 1938; Walter Lehmann, *Zentral Amerika*, Berlin, 1930; Antonio de Remeral, *Historia General de las Indias Occidentales, y particular de la Gobernación de Chiapas y Guatemala*, Guatemala, 1932; Francisco Javier Clavijero, *Historia Antigua de México*, México 1945 y Wigberto Jiménez Moreno, *México Prehispánico*, México, 1953.

zona del Soconusco, que abarcaba desde Tapanatepec, en Oaxaca, hasta Ayutla, en Guatemala, fue un señorío Zoque.

Del año 500 al 792 se establece un reino Chiapaneca-Mangue que dominó a los zoques hasta que fueron sometidos por los Nahuas Olmecas. El dominio Olmeca se prolonga hasta el año 1292.

De 1292 a 1498 los Toltecas establecen un reino en el Xoconochco, cuya capital fue la población del mismo nombre, y en 1486 fundaron Tapachula.

La llegada de los Aztecas al Xoconochco es inmediatamente posterior a la conquista de Tehuantepec por Ahuizotl, en 1498, y su dominio se consolida durante el reinado de Moctezuma Xocoyotzin. Durante el dominio de los Aztecas, la capital del reino fue Xoconochco.

Además de las migraciones zoques, chiapaneca-mangues, nahuas, toltecas y aztecas, también recorrieron el Xoconochco tlapanecas y chontales. Las lenguas más antiguas que se hallaron en el Soconusco fueron: Quiché, Kakchiquel, Quenén, Sendal y Tapachuleca I y II.

Así, el Soconusco ha sido, desde tiempos remotos, tierra de paso, meta y punto de partida de numerosos grupos de población, que a lo largo de los siglos han moldeado el carácter y la idiosincrasia de sus pobladores.

6.1.2 En la Colonia

Casi simultáneamente, el 13 de noviembre y el 8 de diciembre de 1523, los capitanes Pedro de Alvarado y Luis Marín, a la cabeza de sus respectivas tropas, partieron de la ciudad de México, el primero hacia Tehuantepec, Soconusco y Guatemala, y el segundo hacia Espíritu Santo y Quechula.

En 1524 el Capitán Marín envía desde Espíritu Santo a Bernal Díaz del Castillo y otros españoles a exigir el pago de tributos a las tribus de Chiapas, pero su encomienda

fue desventurada, ya que los chiapanecos los apalearon y casi lo matan, como a varios de sus compañeros; como pudo, Díaz del Castillo regresó a Coatzacoalcos para informar a Marín de lo acontecido.

Al llegar los españoles a Chiapas, ya en la decadencia del imperio Maya, la encontraron dividida en cinco cacicazgos: Chiapa, Llanos, Tzeltales, Zoques y Soconusco.

Por 1525 el Capitán Marín dirige personalmente otra expedición; después de grandes vicisitudes vence a los Chiapa, a los Chamulas y a los Tzeltales, pero no los domina, regresa a encontrarse con Cortés por lo que la situación en Chiapas continuó como antes.

En enero de 1527, Diego de Mazariegos emprende una expedición más para apaciguar y obligar a los indios de Chiapas. Llegaron a Quechula y de ahí a Tochtla, desde donde inician las operaciones para atacar y avasallar a los Chiapa, lo que lograron después de varios días de intensas batallas y fuertes pérdidas de ambas partes; las demás tribus al ver que los más aguerridos habían caído, de inmediato mostraron obediencia.

El primero de marzo de 1528 Mazariegos funda a la Vera del Río Mezcalapa (Grijalva) una villa a la que llamó Villarreal de Chiapa de los indios, hoy Chiapa de Corzo, y estableció el primer Ayuntamiento, formado por Luis Luna y Pedro Orozco, alcaldes, a quienes entregó la vara de la justicia; regidores a Pedro Estrada, Francisco Gil, Francisco Lintorne, Alfonso de Aguilar, Francisco Chávez y Bernardino de Coria; mayordomo, a Cristóbal de Morales; procurador a Juan de Porráz y alguacil mayor a Antonio de la Torre.

Pocos días más tarde, aduciendo que la zona era inhóspita suben a la tierra fría y en el valle de Hueyzacatlán funda el 31 de mayo de 1528 la villa de Villarreal de Chiapa de los españoles, que el 7 de julio de 1536 fue elevada a la categoría de ciudad con el nombre de Ciudad Real de Chiapa y hoy se llama San Cristóbal de las Casas.

Con la fundación de Villarreal de Chiapa de los indios y Villarreal de Chiapa de los españoles, la región fue denominada Provincia de las Chiapas.

Los primeros españoles que recorrieron el Soconusco fueron las gentes que acompañaban a Pedro de Alvarado, quien sin problema alguno logró la obediencia de los tehuanos e inmediatamente se dirigió al Soconusco donde después de algunas escaramuzas y causar grandes estragos dominó la situación. Después pasó a Zapotitan, de donde inició la conquista de Guatemala.

En 1542, Chiapas se convierte en Alcaldía Mayor y pasa a formar parte de la Audiencia de los Confines y en el Soconusco se constituyó un gobierno dependiente, en lo político de la corona y en lo judicial, de la Audiencia de Guatemala. Al gobernador de esta Provincia lo nombraba directamente el rey, y su residencia oficial lo fué durante muchos años el pueblo de Santo Domingo Escuintla. Los alcaldes mayores eran nombrados por la Audiencia, a reserva de que su nombramiento fuera aprobado por el Consejo de Indias y por el monarca.

Con los ayuntamientos, cuyos regidores nombrados por el rey a perpetuidad, se estableció el régimen municipal y la administración de justicia.

6.1.3 División territorial en la colonia

Con objeto de organizar la administración del territorio ocupado, por real cédula de 20 de febrero de 1534 la corona española determinó “Que la Nueva España se divida en cuatro provincias o mitras: la de Michoacán, la de México, la de Guatemala y la de las Dos Mixtecas”. Los oidores de la Audiencia de México hicieron la división el 30 de julio de 1535.¹¹²

Por real cédula dada en Valladolid el 13 de septiembre de 1534, la corona española estableció Audiencia en Centroamérica, independiente de la de México, y se

¹¹² OROZCO Y Berra, Manuel. Apuntes para la historia de la geografía en México. Imprenta Díaz de León, México, 1881, p.14

le llamó Audiencia de los Confines y más tarde de Santiago de Guatemala. La Provincia de Chiapas quedó incluida en ella.¹¹³

Para Manuel B. Trens¹¹⁴, el establecimiento de la Audiencia de los Confines se debe a las Ordenanzas de Barcelona, expedidas el 20 de noviembre de 1542, la jurisdicción de ésta Audiencia, según la misma fuente, comprendía las provincias de Honduras, Nicaragua, Guatemala, Chiapa, Yucatán y Cozumel. La Provincia de Soconusco pasó a formar parte de la Audiencia de Santiago de Guatemala por mandato contenido en la real cédula del 6 de agosto de 1556.

Según Domingo Juarros¹¹⁵, la Provincia de Soconusco estuvo bajo la jurisprudencia de la Audiencia de México, aún después de establecida la Audiencia de los Confines hasta el año de 1553, en que por real cédula de 20 de enero se agregó a la Audiencia de Guatemala.

Las fuentes de esa antigua división territorial, apunta Orozco y Berra¹¹⁶, son esencialmente dos: “consiste una, en la aceptación por parte de los conquistadores, de alguna de las entidades precortesianas”; esto es, los conquistadores o los pobladores hicieron suyas, en muchos casos, las grandes divisiones territoriales indígenas. En otras partes los territorios quedaron determinados por la ocupación militar. La corona, a través de las capitulaciones concedía privilegios y mercedes al capitán que había ocupado el terreno.

En la Colonia, la división de las provincias surge como una necesidad de hecho, las provincias surgen como resultado de los fenómenos reflejados sobre el territorio; más tarde, en la República, la entidad se crea o desaparece por ministerio de la ley.

¹¹³ Recopilación de Indias, lib. II, Tit. XV, Ley I. Citado por O’Gorman, Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición, 1973, p.6

¹¹⁴ TRENDS, Manuel B. “*Historia de Chiapas*”. Ed. Patrocinada por Don Adolfo Ruíz Cortínez, siendo Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación. México, 1957, p.123.

¹¹⁵ JUARROS, Domingo. *Compendio de la Historia de la Ciudad de Guatemala*. Guatemala, 1857, p.86

¹¹⁶ OROZCO y Berra, Manuel, op. Cit. P.16

La primera capital de la Provincia de Soconusco, a partir de la conquista fue la población del mismo nombre, más tarde Huehuetán y Escuintla, hasta que la cabecera del Partido se trasladó a Tapachula, en 1794.

El 4 de diciembre de 1786 se dictó la ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y la Provincia en el Reino de la Nueva España, por consejo del visitador general José de Galvez a la corona de España, cuyo objetivo principal consistía en implantar un sistema encaminado a corregir los trastornos que acarreó en la administración colonial la variedad de jurisdicciones, y posteriormente lleva a cabo una división territorial para hacer práctico el sistema.

En 1790, las dos alcaldías de Chiapas, Ciudad Real o Chiapa de los Españoles y Chiapa de los Indios, y el Gobierno del Soconusco, se fundieron para formar la Intendencia de las Chiapas.

En lo político, Chiapas fue dividida en tres partidos y más tarde en 12 subdelegaciones. El primer partido tenía como cabecera Ciudad Real y lo componían 56 pueblos que estaban organizados en 20 curatos; el segundo tenía por cabecera a Tuxtla y lo formaban 33 pueblos, organizados en 13 curatos, y el tercero, con cabecera en el Soconusco, tenía 20 pueblos divididos en 5 curatos.

Las 12 subdelegaciones, eran: Palenque, Ocosingo, Tila, Huistán, Tuxtla, Comitán, Simojovel, Ixtacomitán, San Andrés, Tapachula, Tonalá y Llanos.

Por decreto el 29 de octubre de 1813 Tapachula fué elevada a la categoría de Villa y se ordenó apertura de un puerto en su litoral.

En vísperas de la Independencia la población de Chiapas (y el Soconusco) era de aproximadamente 150,000 habitantes, siendo la inmensa mayoría indígena.

A pesar de su fertilidad, la provincia era pobre. La riqueza se exprimía de la población nativa en forma de tributos y diezmos, trabajos forzados y ventas forzosas de

mercancías para el beneficio de un pequeño grupo de funcionarios reales, colonos prominentes y “frailes emprendedores” ... y así se había mantenido cerca de tres siglos.

La mayor parte de los pocos privilegiados se localizaba en los Altos centrales y en la capital de la provincia: Ciudad Real. Su poder y riqueza derivaban de los privilegios y prerrogativas insertos en el sistema de gobierno de la Capitanía. Sus competidores por la riqueza de la región: agricultores y ganaderos criollos y mestizos en general, fueron excluidos de este sistema y de gran parte de sus beneficios; vivían en la planicie de pastizales al sur de Ciudad Real, producían azúcar, algodón, maíz y criaban ganado y caballos para vender en Guatemala y algunas partes del país.

Desde finales del siglo XVII se habían mal definido en Chiapas dos grupos de colonos de habla hispana, localizados regionalmente. Su rivalidad por la tierra, la fuerza de trabajo y el poder político se fue recrudeciendo con los años. Esto explica la turbulencia de la región al momento de la independencia, y fue la esencia de la política en el Chiapas del siglo XIX. En el Soconusco, la situación no fue muy diferente.

6.1.4 En la Independencia

Como recordamos, el estímulo inmediato para el movimiento de independencia en la América española fue la invasión napoleónica de España, entre 1807 y 1808. En 1810, casi al mismo tiempo en que Hidalgo arenga al pueblo de Dolores, los Concejos españoles se unieron, formaron un Concejo Central y convocaron a un Parlamento nacional: Las Cortes. Las Cortes reunidas en el puerto de Cádiz para redactar una Constitución, concedieron una representación americana. Esto impulsó la idea libertaria, ya de por sí fuerte.

Las Cortes de Cádiz promulgaron su Constitución de 1812, pero tanto la Constitución como el órgano de gobierno fueron suprimidos en 1814, al restaurar al rey Fernando.

En enero de 1821 una facción liberal de los militares tomó el poder en España, restauró la Constitución de Cádiz y convocó nuevamente las Cortes.

El nuevo gobierno promulgó medidas que restringieron los privilegios de la iglesia católica y de los militares, reformas que no fueron bienvenidas en los círculos de la élite en América. En respuesta, el comandante militar realista de México, Agustín de Iturbide, publicó su Plan de Iguala en Febrero de 1821 que proclamaba la independencia de México y establecía el Imperio Mexicano. El 24 de agosto de ese año O'Donojú firmó el Tratado de Córdoba reconociendo al Imperio Mexicano como nación independiente y soberana.

Cuatro días más tarde, el 28 de agosto de 1821, en Chiapas, el Ayuntamiento de Comitán con el valioso aporte de Fray Matías de Córdoba, secundó el Plan de Iguala y pronto surgieron otros pronunciamientos de varios gobiernos locales. La Asamblea Provincial declaró a Chiapas formalmente independiente de España y de Guatemala el 26 de septiembre y solicita su anexión a México.

El 15 de septiembre, Guatemala declara su independencia sin mencionar el Plan de Iguala. Al pronunciar su emancipación Guatemala excitó a las demás provincias de la Capitanía a seguir su ejemplo y a que eligieran a sus representantes con el fin de que en un congreso se decidiera lo relativo a independencia absoluta, se fijara la forma de gobierno y se ocupara de dar la ley fundamental que había de regirlas.

Chiapas, perteneciente hasta entonces a la Capitanía de Guatemala, a diferencia de esa provincia, en el mismo acto independentista manifestó voluntariamente su deseo e intención de formar parte del Imperio de México y, al efecto, por conducto del presbítero Pedro Solórzano, personaje de la Diputación Provincial, solicitó su anexión. Esta fue oficialmente declarada por Decreto del 16 de enero de 1822.

Con la abdicación de Iturbide, el 19 de marzo de 1823, que provocó gran incertidumbre, los chiapanecos debatieron si mantenerse unidos o separarse de México. Al efecto convocaron una Junta que se celebró el 8 de abril de 1823. La citada junta no llegó a ponerse de acuerdo porque se dividió en dos facciones: Ciudad Real y

los Altos Centrales favorecieron continuar la unión con México; Tuxtla, Chiapa, Comitán y Tapachula decidieron unirse con Guatemala.

Ante esa situación se convocó a otra asamblea que se instaló el 4 de junio de 1823. Incapaces de llegar a un acuerdo, el 31 de julio de ese año formaron un Gobierno Soberano de Chiapas, la Suprema Junta Provisional, en la que residían los tres poderes, que pronunció solemnemente libre de México y de toda otra autoridad a la Provincia de Chiapas.

Para evitar la pérdida de Chiapas, el nuevo gobierno republicano en la Ciudad de México ordenó al General Vicente Filisola, a la sazón acantonado en Guatemala, que marchase a Ciudad Real y disolviera la Suprema Junta Provisional, lo cual consiguió el 5 de septiembre de 1823.

Muy pronto el gobierno de México hecho marcha atrás en su estrategia, pues los partidarios de la anexión a México protestaron alegando que las acciones de Filisola eran contraproducentes, además de haber enfurecido a los líderes de los otros pueblos de la Provincia. Debía otorgarse permiso a la provincia de determinar su futuro político sin interferencias.

Un nuevo paso hacia la separación de México fue el acuerdo proclamado en Comitán el 26 de octubre de 1823, conocido con el nombre Plan de Chiapa Libre. Según este Plan, la Provincia se declaraba en entera libertad para constituirse libremente en la forma que creyese conveniente y pedía la salida de las tropas mexicanas.

El gobierno de México aceptó como legítimo este proceder y el Congreso acordó, el 26 de mayo de 1824, que se previniera al Ejecutivo tomase las providencias necesarias para poner absoluta libertad a la provincia a fin de que sus pueblos pudieran emitir su voto sobre incorporación a alguna de las dos naciones limítrofes. De esta manera se concedió la independencia provisional del gobierno constituido por Chiapas.

En Tapachula, el 24 de julio de 1824 se levantó un Acta separándose del Gobierno de la Capital de Chiapas y determinando ser parte del Supremo Gobierno de las Provincias Unidas de Centroamérica.

El gobierno de Guatemala, por conducto de la Asamblea Nacional Constitutiva, decretó la incorporación del Soconusco el 17 de agosto de 1824.

Al sancionarse la Constitución de 1824, el Partido del Soconusco se encontraba en esa situación, que más tarde se resolvió en un llamado estado de neutralidad.

6.2 Problemática político-social

El localismo ha sido, desde siempre, “una manera de ser del chiapaneco”, seguramente producto de los accidentes geográficos, de la política y de las ambiciones.

Después de la Independencia continuaron en el Estado, particularmente en los Altos y en el centro, diversos conflictos propiciados por los grandes terratenientes, que imponían autoridades y controlaban la economía, explotando a los indígenas y acaparando las mejores tierras.

El 12 de septiembre de 1824 la Junta Provisional Gubernativa declara a la Provincia unida a México, la declaración fue proclamada dos días más tarde, el 14 de septiembre.

El 5 de enero de 1825 se instaló el Congreso Constituyente que sancionó la primer Constitución Política del Estado de Chiapas el 25 de noviembre de 1825, misma que fue promulgada el 18 de febrero de 1826. Este Código fundamental dividió al territorio del Estado en nueve partidos: San Cristóbal, Llanos, Tuxtla, Tonalá, Soconusco, Ixtacomitán, Coronas, Palenque y Ocosingo. Al mismo tiempo nombró al primer gobernador del Estado: Manuel José de Rojas.

Efectuadas las elecciones de diputados para el primer Congreso Constitucional, que se instaló el 11 de marzo de 1826, designó a José Diego Lara, que tomó posesión como Gobernador el primero de abril de ese año.

El primero de septiembre de 1826 se expide la Ley Agraria de Chiapas y se crea en Ciudad Real la Universidad Nacional y Literaria de las Chiapas. En 1828 se funda en Ciudad Real la primera escuela normal de toda América.

El 12 de febrero de 1829 se instaló y abrió su primer período de sesiones el tercer Congreso Constitucional, que fijó una división política de cinco Departamentos y ocho partidos, entre ellos el Soconusco.

“A partir de 1830 y hasta las guerras civiles de los cincuenta y principios de los sesenta, dos facciones regionales importantes lucharon por el control de la tierra y la fuerza de trabajo en Chiapas: los principales de los Altos Centrales y los agricultores y rancheros del Valle central. Pocos años después de la unión con México, cada una de estas facciones había adoptado la ideología, y vinculando sus destinos políticos, a las facciones opuestas que luchaban por el poder y buscaban la dirección nacional en el centro de México. En Chiapas, como en México, aquellos que disputaban el poder a los herederos de oligarquía colonial, vislumbrando con frecuencia la nueva estructura para la sociedad mexicana, se identificaron con el liberalismo. Los terratenientes del Valle Central, se hicieron liberales, mientras la oligarquía de los Altos Centrales, incluido el clero, se tornaron conservadores. Esto significó que el derrocamiento de los gobiernos en la ciudad de México reverberara tarde o temprano de Chiapas. La lucha, de la periferia al centro, implicaba alianzas políticas basadas en intereses compartidos, preferencias ideológicas y enemigos comunes.”¹¹⁷

En 1832, al levantarse Santa Anna contra Bustamante, en apoyo del Sistema Federal se suman a los pronunciamientos liberales chiapanecos, encabezados por Joaquín Miguel Gutiérrez.

¹¹⁷ BENJAMIN, Thomas. Chiapas. Tierra rica, Pueblo pobre. Edit. Grijalbo. México, 1995, pp.40-41

El 11 de agosto de 1842 los ayuntamientos del Soconusco declararon su agregación a México y enviaron las correspondientes copias de las actas al gobierno nacional. Al recibirse dichas actas, el gobierno de Santa Anna expidió el decreto de 11 de septiembre de 1842, por el que el Distrito del Soconusco quedó unido irrevocablemente al Departamento de las Chiapas y, consiguientemente, a la Nación Mexicana, y estableció que el Distrito del Soconusco formará una prefectura del Departamento de las Chiapas, cuya capital fue la Villa de Tapachula, que desde ese día se elevó al rango de Ciudad.

Aunque Chiapas no quedó bajo la soberanía de Guatemala desde 1821, el status del Soconusco fue debatido durante muchos años, y sólo vino a definirse con el Tratado celebrado entre México y Guatemala, el 27 de septiembre de 1882, que en su artículo primero establece “se conviene en que la República de Guatemala renuncia para siempre los derechos que juzga tener al Estado de Chiapas y a su Distrito de Soconusco, y en consecuencia, considera dicho territorio como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos”. El primero de mayo de 1883 fueron canjeadas las ratificaciones del Tratado de límites territoriales entre México y Guatemala, publicándose el decreto correspondiente el mismo día.

Además, ese mismo Tratado estableció la línea media del río Suchiate como límites entre México y Guatemala.

Doce años más tarde, el 16 de mayo de 1895, se firmó otro tratado para regularizar la situación de límites. En él se estipula la cesión de Ayutla y regiones anexas a Guatemala, a cambio de Motozintla y regiones colindantes en beneficio de México.

La unión de Chiapas y Soconusco, sus límites y su condición de entidad mexicana, fueron reconocidos por la Constitución de 1917.

La lucha por el control de la mano de obra india, a veces encubierta en el conflicto mayor por el poder y los privilegiados de la Iglesia, fue una de las motivaciones centrales para la rivalidad política en las décadas que siguieron a la anexión. En 1830,

por ejemplo, el gobierno liberal en Chiapas secularizó la administración de los pueblos de los indios otorgando el control de los asuntos civiles en estas comunidades a los funcionarios gubernamentales. Unos años más tarde, el obispo de Chiapas alentó y ayudó a financiar la rebelión que depuso al gobierno liberal, revocando la medida ofensiva. Y a partir de 1844, un gobierno conservador decretó la ley agraria que permitía a los ciudadanos titular terrenos baldíos ya ocupados por colonos indios, una medida diseñada claramente para facilitar el control ladino de la mano de obra india en los Altos. El gobierno liberal subsiguiente respondió en 1849 aboliendo la práctica del baldiaje (servidumbre legal a cambio de renta) y buscó expandir los ejidos de las poblaciones. Esta medida fue revocada tres años después por un gobierno conservador. A principios de los cincuenta, un gobierno conservador prohibió la exportación de ganado de Chiapas: según Rus, esta acción estuvo diseñada para hacer fracasar la economía del Valle Central. En 1854 el gobierno central de Antonio López de Santa Anna promulgó una ley que amenazaba con despojar de tierra a aquellas élites que estuvieran en desacuerdo con las políticas de su “Alteza serenísima”. Para mediados de los cincuenta, el antagonismo interfaccional e interregional, en aquella parte de Chiapas, se había tornado muy amargo. Cada bando veía al otro como una seria amenaza a sus intereses y supervivencia.¹¹⁸

En marzo de 1854 un grupo de caudillos, comandados por el general Juan Alvarez, de Guerrero, retiró su apoyo a Santa Anna y proclamó el Plan de Ayutla. Poco después Santa Anna se vió forzado al exilio y Alvarez asume la presidencia. El presidente Alvarez renuncia a los pocos meses, otorgándole el poder a los liberales, dirigidos primero por Ignacio Comonfort y después de 1857 por Benito Juárez. Una vez en el poder, los liberales transformaron la sociedad mexicana y sentaron las bases para un gobierno en verdad nacional.

Chiapas no pudo sustraerse a los cambios. En agosto de 1855 el líder de los liberales y antiguo jefe político de Chiapa, Angel Albino Corzo, fue nombrado gobernador, función que desempeñó de 1855 a 1861. Corzo instrumentó las leyes de

¹¹⁸ Ibid. Pp. 42-43

reforma de 1855 a 1856, la Constitución de 1857 y la reforma, más radical, de 1859 y 1860.

El gobierno liberal secularizó el control de los pueblos indígenas, expulsó a un gran número de sacerdotes; prohibió la instrucción religiosa, el baldiaje, ciertas prácticas de comercio, y la venta de alcohol a los indígenas.

“Al igual que sus compatriotas ideológicos en el centro de México, los conservadores de la sierra se rebelaron contra la revolución liberal y su gobierno en Chiapas casi de continuo desde 1856 hasta 1864, el obispo de Chiapas, los curas y los frailes comenzaron una campaña más sutil contra el gobierno liberal: se amonestó a los fieles para que desobedecieran toda ley contraria a la Ley de Dios y la Iglesia; los curas castigaron a aquellos que obedecían al gobierno civil y promovieron la rebelión armada.” Observando la obstinada resistencia del clero y su amenaza a la tranquilidad pública, el gobernador Corzo expulsó al obispo de Colima y Rubio en Octubre. Los frailes dominicos y jesuitas siguieron al obispo en su exilio en Guatemala. Hacia 1860 la guerra de Reforma se había ganado en México y en Chiapas.

En 1858 los poderes estatales se trasladan a Tuxtla, ante el levantamiento conservador contra el gobierno del general Angel Albino Corzo.

En 1859 se promulga la segunda Constitución del Estado de Chiapas, que es dividido en siete departamentos y once partidos.

En diciembre de 1864, el general Porfirio Díaz , comandante militar de los estados sureños y leal al gobierno de Juárez, designó al coronel José Pantaleón Domínguez, quien había comandado el batallón “Chiapas” en la batalla de Puebla, gobernador y comandante militar de Chiapas. Domínguez mantuvo el puesto hasta ser derrocado por la rebelión de Tuxtepec, en 1875.

Los conservadores no habían sido totalmente derrotados, la élite de las tierras altas fue recobrando su dominación sobre los indígenas, pero estos poco a poco fueron

boicoteando a los curas y los negocios ladinos. Suponiendo que los indígenas preparaban la rebelión armada, los líderes de San Cristóbal organizaron una milicia para acabar con el movimiento y, a principios de 1869, se inicia la guerra de castas; los indígenas, como recién en 1994, sitiaron San Cristóbal. Domínguez movilizó la milicia estatal y los derrotó.

Cuando el general Porfirio Díaz se levantó en armas contra el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada y tomó el poder, Domínguez fue derrocado por una alianza de caudillos, que más tarde se enfrentaron por el poder. Chiapas fue gobernado por caciques entre 1870 y 1890, terratenientes y jefes políticos dividieron al Estado en esferas de influencia y control.

En 1891 asume la gubernatura Emilio Rabasa (1891-1894). Este joven abogado, sin vínculos con los círculos de poder chiapanecos, pero con fuertes lazos políticos en el centro del país, realiza los cambios necesarios para fortalecer el gobierno y modernizar la administración pública de la Entidad.

El programa de Rabasa, “Regeneración y Progreso”, abarcó todas las áreas: lleva a cabo la reforma fiscal necesaria para fortalecer la economía local; establece la Oficina General de Hacienda para coordinar la recaudación de impuestos y la distribución de los gastos. Con esos ingresos implementa un notable programa de obras públicas: caminos, escuelas, telefonía, telégrafos, puertos. Realiza una avanzada reforma agraria, mejora sustantivamente la seguridad pública y, en gran medida, neutralizó y eliminó los cacicazgos.

Al abandonar Rabasa la gubernatura, lo suceden Fausto Moguel, Francisco León, Rafael Pimentel y Ramón Rabasa, todos ellos hombres de bien y buenos administradores que continuaron la obra de Emilio Rabasa y condujeron los destinos del Estado a mejores horizontes.

Ramón Rabasa renunció en favor de Manuel de Trejo el 27 de mayo de 1911. Trejo se vio obligado a renunciar al ser presionado por Emilio Vázquez Gómez, a la sazón Secretario de Gobernación y con ello se inicia un grave conflicto entre el

Congreso del Estado y las autoridades federales. Reinaldo Gordillo León, Policarpo Rueda, Manuel Rovelo Argüello, Flavio Guillén, nuevamente Gordillo León, A.Z. Palafox, José Cano, Jesús Agustín Castro y Blas Corral, se suceden en el gobierno del Estado.

El general Jesús Agustín Castro llegó a Tuxtla Gutiérrez el 14 de septiembre de 1914 con una brigada de 1200 soldados y oficiales, cumpliendo con las instrucciones del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, para incorporar al sur provincial al constitucionalismo.

Castro asumió los tres poderes y en todas las posiciones importantes de los tres niveles colocó a sus oficiales y a carrancistas leales. Este despiadado duranguense permitió que sus tropas cometieran innumerables abusos, robos y asesinatos, que causaron un gran malestar en la familia chiapaneca.

Ante esta situación, el 2 de diciembre de 1914 se reunieron varios finqueros en Chiapa de Corzo y firmaron el Acta de Canquí por la que se comprometieron a acabar con los carrancistas, y nombraron como jefe a Tiburcio Fernández Ruíz. Más tarde éstos rebeldes serían conocidos con el sobrenombre de “mapaches”, porque se desplazaban de noche y comían elotes.

Poco a poco la mapachada se organizó en unidades que operaban en casi todo el Estado, de los Custepeques a la Frailesca, de Tonalá a Tapachula. Precisamente en esta última ciudad, en diciembre de 1914, varios agricultores y ganaderos, encabezados por los hermanos Angel María y José Domingo Pérez, se rebelaron contra los carrancistas y tomaron Tapachula, Mazatán, Huehuetán y Huixtla, manifestando su lealtad al gobierno de la Convención de Aguascalientes. En enero de 1915 una numerosa tropa carrancista procedente de Tehuantepec dispersó a los rebeldes y volvió la paz al Soconusco.

En Junio de 1915 Castro abandonó Chiapas y dejó al general Blas Corral como gobernador militar. Los mapaches aprovechan la ocasión, se reagrupan y organizan, causando estragos por todas partes. En 1916 la situación de los carrancistas se

complicó más con el establecimiento de la Chiapaneca Zapatista cuya jefatura, por instrucciones de Emiliano Zapata, fue asignada a Rafael Cal y Mayor quien estableció su centro de operaciones en el Departamento de Mezcalapa.

En 1916 Carranza designó al coronel Pablo Villanueva gobernador interino y transfirió al general Blas Corral a la jefatura de operaciones militares de la región. La divisa de Villanueva: conciliación y negociación, además de la inclusión en su gobierno de simpatizantes mapaches, permitió un pequeño respiro que terminó cuando Tirso Castañón atacó San Cristóbal.

Como la situación no se resolvía, Carranza envió a Chiapas al General Salvador Alvarado con cuatro mil soldados. Alvarado usó primero la traición y después una acción generalizada de atropellos, que puso en su contra también a los que no habían tomado partido. Alvarado abandonó Chiapas en 1918 sin haber podido terminar con los mapaches.

Al inicio del ocaso de Carranza, como resultado del movimiento de Agua Prieta encabezado por Alvaro Obregón, varias guarniciones y líderes se unieron a los mapaches; Fernández Ruíz se había declarado primer jefe del movimiento obregonista en Chiapas.

A principios de Junio de 1920, el Presidente interino, Adolfo de la Huerta, designó gobernador interino a Francisco Ruíz, comandante mapache, y a Fernández Ruíz le confirmó el rango de general de división y lo encargó de la jefatura de operaciones militares en el Estado de Chiapas. Tres meses más tarde Tiburcio Fernández Ruíz gana las elecciones y toma posesión del cargo de gobernador, el primero de diciembre de 1920.

Los abusos e ilegalidades del gobierno mapache, particularmente en las elecciones de 1922, fueron la causa de un levantamiento en el Soconusco, encabezado por el coronel Luis Vidal. El presidente Obregón envió a los secretarios de Gobernación y de Defensa, Plutarco Elías Calles y Francisco Serrano para investigar la situación y llegar a un arreglo, pero no pudieron entenderse con Fernández Ruíz, por lo que

Obregón lo mando llamar y lo conminó a declarar una amnistía para todos los vidalistas, lo que hizo a su regreso.

Como los mapaches continuaron con sus abusos y artimañas, en el Soconusco el Partido Socialista formó un grupo para defender a Obregón y hacer caer a Fernández Ruíz.

A principios de 1924 Alberto Pineda ingresó al Estado y tomó San Cristóbal de las Casas. Ante esta amenaza Fernández Ruíz cambió la sede del gobierno a Tapachula, donde el jefe de la zona militar era el general Donato Bravo Izquierdo. Bravo Izquierdo se reunió con Victórico Grajales y convinieron en una tregua en tanto no se solucionara el problema en el centro del país.

Las siguientes elecciones de presidentes municipales y de Gobernador fueron fraudulentas, lo que obligó a la intervención del Presidente Calles quien, el 6 de diciembre de 1924 envió al Senado una terna para que escogiera a uno de ellos como gobernador interino y convocara a nuevas elecciones. El Senado escogió a César Córdova quien llegó a Chiapas el 6 de enero de 1925 y de inmediato convocó a elecciones municipales para abril y de gobernador para mayo, canceló todos los ayuntamientos y nombró consejos municipales.

Las elecciones fueron ganadas por Vidal, quién tomó posesión el 20 de mayo de 1925. En septiembre pidió licencia para incorporarse a la campaña presidencial del general Francisco Serrano y dejó a su hermano Luis como gobernador provisional. Tres semanas después Carlos, por instrucciones de Calles, fue ejecutado en Huitzilac, y Luis fue fusilado en Tuxtla Gutiérrez por el general Manuel Alvarez. A partir de ese momento en el Estado de Chiapas se da el baño de sangre más grande de su historia.

El gobernador militar que sucede a Luis Vidal, general Jaime Carrillo, nombró gobernador interino a Federico Martínez Rojas, el 10 de octubre de 1927. En marzo de 1928, a petición de Calles, el Senado desconoce a Martínez Rojas y nombra a Amador Coutiño, como gobernador interino, a quien se encargó la preparación de la elección de gobernador.

Las elecciones de 1928 fueron ganadas por Raymundo Enriquez, quien asumió la gubernatura de Chiapas el primero de diciembre de ese año.

Enriquez impulsó el reparto agrario, reformas laborales, la educación rural y la construcción de caminos. Los esfuerzos de Enríquez fueron constantemente estorbados por grupos socialistas y comunistas de obreros y campesinos, por un lado, y la cizaña de Garrido Canabal y Cal y Mayor.

Las elecciones de 1932 fueron ganadas por Victórico Grajales, quien tomó posesión de la gubernatura en diciembre de ese mismo año. Impulsó la construcción de caminos, promovió los contratos colectivos, estableció un Banco de Crédito Indígena; fue un anticlerical furibundo, ordenó el cierre de todas las iglesias y expulsó a todos los sacerdotes, el obispo incluido. Por otra parte, oprimió a las organizaciones agrarias y laborales, lo que provocó enfrentamientos con Cárdenas. Podemos decir que durante ese gobierno se iniciaron las “guardias blancas”.

Después de haber sorteado infinidad de obstáculos que le opuso Grajales, el 6 de julio de 1936 Efraín Gutiérrez fue elegido Gobernador del Estado, con el apoyo de Cárdenas.

A partir de ese año y durante todos los cuarenta, el gobierno de Chiapas llevo a cabo la movilización política de los trabajadores y los campesinos, integró las organizaciones revolucionarias regionales al partido oficial en el Estado, y efectuó la reforma agraria en los Altos centrales indígenas y en las plantaciones de café del Soconusco. En este proceso, se expandió el poder y la autoridad del gobierno federal a expensas del poder y la autonomía local y regional.

En 1940 fue elegido gobernador del Estado el doctor Rafael Pascasio Gamboa. En este año, los ejidatarios de Chiapas sumaban 40,000 y representaban cerca del 12% de la población masculina, pero poseía el 20% de toda la tierra cultivada. Para 1970 los

ejidatarios sumaban 150,000 comprendían el 20% de la población masculina y poseía el 50% de toda la tierra cultivada.¹¹⁹

De los gobiernos de Pascasio Gamboa y de su sucesor en 1944, Juan Esponda, casi nada puede decirse. En esta época, Avila Camacho aprueba reformas que centralizan y fortalecen aún más el poder del gobierno federal a expensas de los gobiernos estatales y municipales.

En las elecciones municipales de 1946, el gobernador Esponda, famoso por su corrupción, impuso a Luis Guizar Ocegüera, un comerciante michoacano, como presidente municipal de Tapachula. El día que Guizar asumió el cargo, el 31 de diciembre, el pueblo que apoyaba a Alejandro Córdova realizó una manifestación y un plantón frente al Palacio Municipal, desde el que la policía masacró a los reclamantes. Esta situación obligó la intervención del Presidente Miguel Alemán y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esponda solicitó licencia indefinida para evitar problemas y el Congreso del Estado nombró Gobernador Provisional al general César Lara.

El general y licenciado Francisco J. Grajales resultó electo Gobernador Constitucional para el período de 1948-1951. Impulsó la construcción de caminos, de escuelas y realizó obras de infraestructura para fomentar la agricultura y la ganadería.

A partir de este momento y hasta nuestros días, del numeroso grupo de gobernadores constitucionales, sustitutos, interinos y provisionales, poco o nada positivo puede decirse de ellos. Cabe hacer dos excepciones: Don Samuel León Brindis y el Dr. Manuel Velasco Suárez, hombres honestos y comprometidos con su pueblo, que manejaron con propiedad la Hacienda Pública impulsando acciones que mejoraron la salud, la educación y las comunicaciones, además de propiciar el desarrollo industrial.

Confiamos en que la información anterior permita que el lector pueda tener una idea del porqué de la situación que prevalece en el Estado de Chiapas, particularmente

¹¹⁹ Censo Agrícola, Gnadero y Ejidal, 1970, p.37

en el ámbito socio-político, así como las razones del comportamiento de los hijos del Soconusco.

6.3 En la Geografía

En su oportunidad expresamos que el conocimiento de la realidad y de las fuerzas económicas que en ella actúan es fundamental para que los gobernantes estén en posibilidad de instrumentar las políticas adecuadas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente; realizar las obras de infraestructura necesarias, diversificar la agricultura y promover el desarrollo económico, entre otras.

El Municipio de Tapachula y la región del Soconusco forman parte de un territorio con características geográficas específicas, determinantes de sus recursos naturales, fuente de sus posibilidades de prosperidad. El conocimiento de esas características permitirán también encontrar las formas de revertir el impacto que en la población y en el medio ambiente han venido ocasionando la contaminación de los ríos, la deforestación, la erosión de las tierras y la ausencia de políticas de crecimiento urbano.

La vertiente del Pacífico del Estado de Chiapas se localiza en la porción más austral del país y de la Entidad. Abarca un área de 10,106.3 km². (13.67% del total del Estado).

La planicie costera (6 450 km²) es fundamentalmente una llanura aluvial de 20 a 35 kilómetros de ancho ininterrumpida por montes aislados, limitada por los contrafuertes de la Sierra Madre de Chiapas. Se extiende desde los límites con el Estado de Oaxaca, en el Istmo de Tehuantepec, hasta la Frontera con la República de Guatemala. Está localizada entre las coordenadas 14° 33' y 17° 57' de latitud Norte y 90° 22' y 94° 08' de longitud Oeste del Meridiano de Greenwich.

Comprende 19 municipios, de los cuales 16 corresponden al Soconusco, con una extensión de 5 798.5 km² en los que viven cerca de 700,000 individuos de los cuales

aproximadamente 197,000 forman la población económicamente activa y de ellas el 47% se dedica a las actividades primarias.

UBICACIÓN, TIPO Y EXTENSIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL SOCONUSCO

Municipio	Límites				Superficie Km ²	% de superficie con resp. Al Edo.	Tipo de municipio			
	Norte	Sur	Oriente	Poniente			Metropolitano	Urbano	Semi Urbano	Rural
Acacoyagua	Mapastepec Motozintla	Acapetahua Escuintla	Motozintla Escuintla	Mapastepec Acapetahua	191.30	0.2				X
Acapetahua	Mapastepec Acacoyagua	Oceano Pacífico Villa Comaltitlán	Escuintla Villa Comaltitlán	Mapastepec	658.30	0.9			X	
Cacahoatan	Tapachula Guatemala	Tuxtla Chico Guatemala	Unión Juárez Guatemala	Tapachula	173.90	0.2			X	
Escuintla	Acacoyagua Motozintla	Villa Comaltitlán	Motozintla Villa Comaltitlán	Acapetahua Acacoyagua	206.20	0.3			X	
Frontera Hidalgo	Metapa Tuxtla Chico	Suchiate	Guatemala	Tapachula	106.80	0.1				X
Huehuetan	Huixtla Tuzantan	Mazatán Tapachula	Tapachula	Huixtla	313.00	0.4			X	
Huixtla	Motozintla Villa Comaltitlán Escuintla	Mazatan Océano Pacífico	Tuzantán Huehuetán	Villa Comaltitlán	385.00	0.5		X		
Mapastepec	Angel Albino Corzo Pijijiapan La Concordia	Océano Pacífico Acapetahua	Siltepec Acacoyagua Acapetahua	Pijijiapan	1085.6	1.5			X	
Mazatan	Huehuetán	Océano Pacífico	Tapachula	Villa Comaltitlán Océano Pacífico	386.60	0.5			X	
Metapa	Tuxtla Chico	Frontera Hidalgo	Guatemala	Tuxtla Chico	101.80	0.1				X
Suchiate	Frontera Hidalgo	Océano Pacífico	Guatemala	Tapachula	303.0	0.4			X	
Tapachula	Motozintla Tuzantan Guatemala	Océano Pacífico Suchiate	Cacahoatán Tuxtla Chico Metapa Frontera Hidalgo Suchiate	Tuzatán Huehuetán Mazatán	857.0	1.0		X		
Tuxtla Chico	Cacahoatán Tapachula	Metapa Frontera Hidalgo	Guatemala	Tapachula	64.60	0.1			X	
Tuzantan	Motozintla Huixtla	Huehuetán	Tapachula	Huixtla	268.30	0.4			X	
Unión Juárez	Guatemala Cacahoatán	Guatemala	Guatemala	Cacahoatán	72.0	0.1				X
Villa Comaltitlán	Escuintla Acapetahua	Océano Pacífico Huixtla	Huixtla Huehuetán Mazatán	Acapetahua Escuintla	606.10	0.8				X

Las características geográficas y económicas de la región, distinguen dos zonas bien diferenciadas: La zona del Antesoconusco que comprende los municipios

esencialmente ganaderos de Arriaga, Tonalá y Pijijiapan, y la zona del Soconusco que comprende los municipios de Acacoyagua, Acapetagua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mapastepec, Mazatán, Metapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuzantán, Unión Juárez y Villa Comaltitlán.

Los factores clima, topografía y calidad de suelos condicionan los patrones de producción y empleo en la región. En efecto, en el Soconusco, donde la vertiente de la Sierra se orienta hacia el Sur y caen lluvias abundantes, se presentan condiciones favorables al cultivo del cacao, plátano, algodón, maíz, frijol, arroz, ajonjolí, caña de azúcar, yuca, aguacate, mango, tamarindo, y a la explotación ganadera, en la parte baja, y del café, hule, naranja y quina, en la parte alta.

La acción de los vientos frecuentes que soplan en la parte Occidental de la planicie costera, cercana al Istmo, aunadas a una precipitación menor y a una evaporación más elevada, solo permite el cultivo de plantas más resistentes y de poco tallo como ajonjolí, sandía, piña y particularmente pastos, condiciones que han dado lugar a un singular desarrollo de la explotación ganadera en el Antesoconusco.

De la superficie territorial de la región 300,000 has., se dedican a cultivos agrícolas; 515,000 has. corresponden a pastizales; 465,000 has. están cubiertas con vegetación de tipo forestal y 84,810 has. (8.13%) se ocupan en otros usos, existen además 68,000 has. de lagunas interiores en las que se realiza explotación pesquera.

De la superficie de labor, el 88.5% o sea 326,000 has., están clasificadas como tierras de temporal y humedad, y el 11.5% restante, 42,500 has. de riego.

Por lo que hace a la superficie de riego, la mayor concentración (el 75%), se integra con tierras de los municipios de Suchiate, Cacahoatán y Tapachula, le sigue en importancia el grupo formado por los municipios de Huixtla, Comaltitlán y Acapetagua, que tiene el 15% de esta superficie.

MUNICIPIOS DEL SOCONUSCO
DENSIDAD DE POBLACIÓN
(2000)

MUNICIPIOS	POBLACIÓN	EXTENSIÓN KM²	DENSIDAD
TOTAL DEL ESTADO	3 920.515	73 887	53.06
TOT. DEL SOCONUSCO	663, 541	5 798.50	124.82
ACACOYAGUA	14,171	191.30	61.34
ACAPETAHUA	25,148	658.30	36.26
CACAOATAN	39,005	173.90	201.66
ESCUINTLA	27,973	206.20	120.29
FRONTERA HIDALGO	10,980	106.80	88.44
HUEHUETAN	31,451	313.00	90.52
HUIXTLA	48,332	385.00	115.57
MAPASTEPEC	39,033	1 085.60	32.13
MAZATAN	24,035	386.60	56.10
METAPA	4,767	101.80	38.91
SUCHIATE	30,227	303.00	84.94
TAPACHULA	271,141	857.00	259.51
TUXTLA CHICO	33,548	64.60	500.74
TUZANTAN	23,088	268.30	85.75
UNION JUAREZ	13,950	72.00	189.16
VILLA COMALTITLAN	26,692	606.10	39.81

FUENTE: INEGI XII. Censo General de Población y Vivienda. Resultados preliminares.

Cuadro elaboración propia.

Los suelos de la región tienen texturas dominantes franca y franca arenosa, encontrándose también arena francosa, franco arcillosa y arcilla. En general domina el pH ligeramente ácido; puede decirse que son suelos de contenido medio en materia orgánica, medio alto en fósforo y muy ricos en potasio, calcio y magnesio.

MUNICIPIOS DEL SOCONUSCO
POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR RAMA DE ACTIVIDAD (2000)

MUNICIPIO	POBL. TOTAL	POBL. ECON. ACTIVA	%	SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO	SECTOR TERCIARIO	OTROS
TOTAL DEL ESTADO	3 210 496	874 267	27.23	498.32	95 039	234 273	46 635
ACACOYAGUA	11 736	2 968	25.28	2 063	306	445	154
ACAPETAHUA	23 871	6 196	25.95	4 167	776	1 047	206
CACAOATAN	35 070	9 335	26.61	5 656	896	2 360	423
ESCUINTLA	24 805	5 824	23.47	3 600	505	1 353	366
FRONT. HIDALGO	9 446	2 111	22.34	1 323	185	509	94
HUEHUETAN	28 335	7 045	24.86	4 379	762	1 616	378
HUIXTLA	44 496	12 218	27.45	3 681	2 892	4 907	738
MAPASTEPEC	34 882	8 840	25.34	5 582	882	1 932	444
MAZATAN	21 464	5 219	24.31	3 474	550	412	283
METAPA	3 961	897	22.64	392	141	308	56
SUCHIATE	25 739	6 814	26.47	3 611	680	2 167	356
TAPACHULA	222 405	66 195	29.76	17 301	10 027	34 958	3909
TUXTLA CHICO	32 348	7 502	23.19	4 036	763	2 252	451
TUZANTAN	23 007	5 905	25.66	4 101	631	949	224
UNION JUAREZ	13 620	3 403	24.98	2 504	172	609	118
VILLA COMALTITLAN	24 182	5 994	24.78	4 333	505	916	240
TOT. DE LA REGION	726 330	196 977	27.11	90 774	25 724	70 115	10 364

Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda. Cuadro elaboración propia.

La región cuenta con un caudal de 16,500 millones de metros cúbicos anuales. Sin embargo, de este caudal solo se registran en las estaciones hidrométricas 8,525 millones, el 51.7% del total estimado, que es el escurrimiento relativo de 20 de los 40 ríos que, aproximadamente, corren en la zona.

Toda la región cuenta con mantos acuíferos inagotables, lo que permite perforar una cantidad ilimitada de pozos con aforos elevados, de los que puede obtenerse el agua necesaria con las condiciones de potabilidad universalmente aceptadas.

Estos mantos acuíferos son susceptibles de explotarse racionalmente para fines industriales.

La configuración del suelo, el régimen de las lluvias y el de los vientos hacen que el clima en la región sea variado.

Las características del Soconusco corresponden a un clima muy húmedo, sin estación seca bien definida; cálido, sin estación invernal bien definida. La otra zona en cambio es de clima húmedo con invierno y primavera secos; cálido, sin estación invernal bien definida.

La precipitación media de la zona costera se estima en 1,900mm., con mínima de 1,500mm., en las proximidades del mar, pero con registro creciente hacia la Sierra, donde se tienen promedios superiores a los 3,500mm. La temporada de lluvias se inicia en abril, se establece en junio y termina en noviembre.

La temperatura media en la planicie del Soconusco varía de 22.5°C a 28.2°C., y del Antesoconusco de 27.7°C a 32.9°C. A medida de que aumenta la altitud rumbo a la Sierra, las temperaturas son más bajas. Las temperaturas más altas se concentran en los meses secos: marzo, abril y mayo.

La evaporación oscila entre 1,451mm. y 2,000 mm., con una media de cerca de 1,700mm.

La humedad relativa media varía de 73% en Tapachula a 64% en Arriaga.

Siguiendo el trazo de la carretera costera, la altitud sobre el nivel del mar se sitúa en torno a un promedio de 60m. Con inclinación hacia el Océano Pacífico. Se pueden apreciar, sin embargo, a ambos lados de la misma, fuertes contrastes como es el caso de Unión Juárez, a 1,226 metros y Puerto Madero a 0 metros, sobre el nivel del mar.

Es preciso garantizar un desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo a través de ordenamientos ecológicos para promover el desarrollo sin dañar el medio

ambiente, involucrando a la sociedad. Programas que necesariamente deben tomar en cuenta factores climáticos, hidrológicos, flora, fauna, tasa de población y características productivas. Así, estaremos en posibilidad de diseñar las políticas de protección, conservación, aprovechamiento y restauración que se requieren.

6.4 Principales recursos naturales

Los factores que se han mencionado: clima, calidad de los suelos y topografía, así como la infraestructura de la región, han contribuido a hacer de la agricultura la actividad económica más importante de la costa.

6.4.1 Agricultura

Las más extensas áreas agrícolas se localizan en Tapachula, Cacahoatán, Huixtla, Escuintla, Villa Comaltitlán y Acapetahua, que en conjunto representan el 55% de la superficie total cosechada.

Las condiciones que prevalecen en la zona permiten aumentar, diversificar, mejorar e intensificar la explotación agrícola, particularmente de aquellos cultivos destinados a mejorar la alimentación familiar y a suministrar materias primas para la industria agropecuaria.

Para apoyar el Desarrollo Agrícola de la región, existen varios campos experimentales: de cultivos tropicales “Rosario Izapa”, para la producción de azúcar y para el mejoramiento del café, además del Centro de reproducción de Insectos Benéficos a la Agricultura, en Tapachula.

Con objeto de preparar mejor las nuevas generaciones de campesinos en las técnicas modernas de la explotación agrícola, se han establecido Escuelas Técnicas Agropecuarias.

6.4.2 Ganadería

La actividad ganadera en la planicie costera es muy importante, a ella se destinan 511,542 hectáreas de las cuales 210,000 corresponden al Soconusco; en 1999 sumaban más de 600 000 cabezas de ganado bovino (332,320 del Soconusco) con un valor de 2 422 millones de pesos; 136,000 de ganado porcino (43,000 del Soconusco) con un valor de 95 millones de pesos, además de 1 420 000 aves y 7 840 colmenas.

Superficie sembrada, volumen y valor de la producción de los principales cultivos en el Soconusco durante el año agrícola 1998/1999.

CULTIVOS	SUPERFICIE SEMBRADA HECTÁREAS	VOLUMEN TM	VALOR DE LA PRODUCCION
CAFÉ	75 180	173 887	608 569
MAIZ	56468	113 018	160 880
CACAO	17 015	8 257	82 427
PLATANO	16 297	542 211	1 505 027
MANGO	16 420	203 024	676 681
SOYA	12 737	28 282	64 782
AJONJOLÍ	9 119	4 672	35 484
CAÑA DE AZUCAR	9 067	629 295	146 626
PALMA AFRICANA	7 816	39 362	18 807
SORGO	3 966	12 890	14 602
MARAÑON	2 456	1 098	4 389
FRIJOL	1 579	1 066	12 301
PAPAYA	1 427	109 597	219 193
COCO-COPRA	1 052	1 262	1 262
TABACO	942	1 624	15 335
MELON	611	4 161	16 863
AGUACATE	600	3 606	19 833
MAMEY	456	3 182	1 750
NARANJA	452	2 511	13 811
LIMON AGRIO	413	2 205	11 023

FUENTE: INEGI. ANUARIO ESTADÍSTICO, Edición 2000. Cuadro de elaboración propia.

El 33.3% del ganado vacuno es criollo, de bajos rendimientos; el ganado cruzado ha adquirido gran importancia, hasta representar el 63.7%, en cambio el ganado fino es muy reducido y está representado por animales para la explotación lechera de tipo estabulado y sementales.

Los principales municipios ganaderos del Soconusco son Mapastepec y Acapetahua. La producción lechera de la costa asciende a 68 889 litros diarios en el estiaje, volumen que se incrementa en un 90% en época de lluvias. En cada uno de los municipios productores existe una asociación ganadera local.

Atentos a las posibilidades naturales de sustento del ganado mayor, los ganaderos de la región están mejorando las especies, aumentando la cantidad y la calidad de los pastos y alimentos complementarios, incrementando la tecnificación y proyectando una mejor industrialización de sus productos.

6.4.3 Silvicultura

El aprovechamiento de los recursos silvícolas en el Soconusco es mínimo, 383.856 metros cúbicos en rollo, de los cuales 212.511 fueron de caoba y cedro en 1999; se aprovechan ciertas especies de selvas bajas para la manufactura de postes, construcción de casas y usos domésticos.

Los principales productos maderables que existen en el área (539.328 has.) son: cedro, caoba, pino, primavera, guanacastle y mangle.

6.4.4 Pesca

El litoral de Chiapas tiene una extensión de 304 km., y está formado por playas bajas y arenosas; cuenta con una plataforma continental de 6 millas marítimas de anchura y con numerosos esteros, marismas y barras en las desembocaduras de los ríos.

Dentro de sus aguas marítimas abundan especies comerciales: atún, barrilete, camarón, lisa, mojarra, robalo, bagre, pargo, sabalote, tiburón y tiburoncillo negro.

La actividad pesquera ocupa actualmente a 7 000 personas, de las cuales 5 200 (74.3%) se encuentran asociadas en cooperativas y uniones ejidales de producción pesquera, y 1800 (25.7%) son permisionarios particulares y pescadores a su servicio.

En 1999 se registró una producción pesquera de 23,000 toneladas, casi la totalidad se obtuvo en litoral. Predominan las especies comestibles que sumaron 18,029 toneladas con valor de 267 millones de pesos, entre las que destacaron; atún 5,233 toneladas, camarón 3,453 toneladas (43%), tiburón 2,700 toneladas, y mojarra 1,160 toneladas. Las especies industriales alcanzaron un volumen de 3000 toneladas.

Los principales municipios dedicados a esta actividad en el litoral chiapaneco son: Tonalá, Arriaga, Pijijiapan, Tapachula y Acapetahua.

6.4.5 Minería

La Costa de Chiapas cuenta con una riqueza minera poco explotada, teniendo reservas estimadas de gran importancia.

En los Municipios de Acacoyagua, Arriaga, Escuintla, Huixtla, Pijijiapan y Tonalá, se han encontrado manifestaciones con valores importantes de cobre, plomo, zinc, hierro, oro, plata, caliza, caolín y molibdeno.

La parte alta de la región tiene amplias perspectivas en la explotación de minerales metálicos y no metálicos, los cuales, por la creciente industrialización del país, deben ser explorados y explotados de forma integral para contribuir a la eliminación gradual de las importaciones y acelerar el desarrollo económico del Estado.

6.4.5 Turismo

La topografía del terreno realiza el prodigio de que a solo 40 minutos de las playas pueda el turista encontrarse en bellísimos lugares de las faldas del Tacaná y de la Sierra, donde los atractivos se multiplican en cada recodo del camino donde los paisajes de clima templado y frío se nos presentan con características alpinas.

El volcán Tacaná es un espléndido lugar para practicar el alpinismo y la Sierra presenta muy interesantes retos a los escaladores.

A todo lo largo del litoral existen numerosas lagunas, esteros y barras donde se pueden practicar los deportes acuáticos y la pesca deportiva.

6.5 Infraestructura

6.5.1 Ferrocarriles

Los ferrocarriles, que recorren la zona en forma casi paralela a la carretera, comunican a la costa chiapaneca con el resto del país con Centroamérica, y con Puerto Madero.

6.5.2 Aeropuertos

Además de un aeropuerto internacional en la ciudad de Tapachula, existen aeropistas en los municipios de Huixtla, Pijijiapan, Tonalá, Arriaga y Huehuetán.

6.5.3 Puerto de altura

El Puerto de Altura “Puerto Madero”, cuya primera etapa fue inaugurada el 1º de junio de 1975, puede favorecer las exportaciones.

Otra obra que reviste particular importancia es el canal Interoceánico, antiquísima vía de comunicación de los primeros pobladores de la región que con el paso de los

años se ha asolvado en algunos lugares, pero puede convertirse en detonador de la prosperidad de las comunidades aledañas.

6.5.4 Comunicaciones

La costa de Chiapas está comunicada, entre sí, con el resto de la república y del mundo por todos los medios de comunicación conocidos, lo que ha favorecido su desarrollo.

6.5.5 Carreteras

La red de caminos de la región asciende a 1,296 kms., de los cuales 533 kms., están pavimentados; 358 kms., de terracería y 405 kms., son transitables en tiempo de secas.

La principal carretera es la que corre a lo largo de la costa, desde los límites con Oaxaca hasta la frontera con la República de Guatemala, con un desarrollo de 272 kms., de ella, a su vez, se desprenden varias carreteras pavimentadas y caminos de terracería, de penetración.

6.6 El caso de Tapachula en el Soconusco

Desde los tiempos más remotos, la región que hoy comprende los Municipios del Soconusco estuvieron comunicados solamente por brechas y caminos de herradura. Los primeros pobladores establecieron la mayoría de las ciudades al pié de la Sierra y cerca de los ríos, sin duda por las mejores condiciones climáticas y para evitar inundaciones.

La cercanía de la Sierra al litoral hace que los treinta ríos que corren por la región sean de avenida; esto es, bajan caudalosos con gran fuerza y turbulencia hacia el mar arrastrando todo lo que encuentran y al llegar a las bocabarras las taponan evitando su salida al mar, lo que ocasiona que el agua suba e inunde tierras más altas, en la medida de la intensidad de las lluvias.

En 1908 llegó el ferrocarril que se construyó en lo que podemos llamar parte plana, en alturas que van de los 50 a los 150 metros sobre el nivel del mar y la mayoría de las poblaciones quedaron arriba. Esta situación provocó que muchos vecinos iniciaran la construcción de sus casas cerca de la vía para acercarse al progreso, y que hoy la mayoría de esos Municipios tengan sus cabeceras en ambos lados del ferrocarril.

Como señalamos en su oportunidad, por decreto del 29 de octubre de 1813 Tapachula fue elevada a la categoría de Villa y se ordenó la apertura de un puerto en su litoral, San Benito, que cambió de nombre 162 años después, cuando se construyó Puerto Madero, en 1975.

A San Benito llegaron desde 1867 barcos pertenecientes a dos líneas navieras una norteamericana y otra mexicana, la primera hacía servicio de cabotaje desde San Francisco hasta Santiago de Chile, y la segunda a lo largo del litoral del Pacífico Mexicano. En Chiapas hacían dos escalas: Tonalá y Tapachula. En San Benito no había infraestructura portuaria alguna, los barcos anclaban a 500 o 1000 metros de la costa y por medio de cables, canastillas, winches, andaribeles y lanchas se transportaban personas y mercancías a la playa.

Esta fue la vía de comunicación que permitió el desarrollo de Tapachula en la segunda mitad del siglo XIX, que fue estimulado con la llegada de personas emprendedoras nacionales, principalmente de Sinaloa, Guanajuato y Tabasco, y extranjeras procedentes de Alemania, China, España, Estados Unidos, Inglaterra, Italia y Japón, que al integrarse a los tapachultecos formaron una pujante sociedad cosmopolita, aportando e intercambiando conocimientos y experiencias que impulsaron la agricultura, ganadería, comercio y pequeña industria.

Así, de manera lenta pero constante, iniciaron los cambios demográficos y funcional. La pequeña ciudad de Tapachula poco a poco va convirtiéndose en un centro de servicios especializados para abastecer tanto el mercado local como el de los municipios vecinos. Por efecto de impulsos internos y externos transforma poco a poco sus funciones y las diversifica.

A finales del siglo XIX y principios del XX, la ciudad de Tapachula cuenta con dos almacenes importantes y varios medianos; se han construido caminos de terracería que la unen con cuatro Municipios vecinos, y dos pequeñas líneas de transporte inician sus servicios.

Con el crecimiento de la población se incrementan los centros de enseñanza públicos y privados, y para 1927 ya cuenta con una escuela preparatoria. La guerra civil española nos beneficiará con varios maestros de gran nivel.

La ciudad crece y se transforma. Las casas de adobe van desapareciendo para dar paso a construcciones modernas. Las calles van dejando de ser empedradas y se pavimentan. Los servicios se multiplican: agua potable, drenaje, alcantarillado, energía eléctrica, correos, telégrafos, telefonía y gas, mejoran las condiciones de vida.

El viejo campo aéreo de los treinta, de Saravia, da paso a un moderno aeropuerto internacional en los cuarenta, que al saturarse obligó a la construcción de otro mejor a fines de los ochenta.

Los caminos de terracería que comunican a Tapachula con Cacahoatán, Tuxtla Chico, Talisman, Suchiate y San Benito se pavimentan y el comercio en Tapachula se incrementa. La inversión y la producción es cada día mayor, aparecen los bancos. En 1966 se termina la carretera que une a Tapachula con el país.

Así, Tapachula y su región han formado un sistema espacial abierto que reorganiza su estructura bajo la influencia de fuertes impulsos externos.

6.6.1 Tapachula y su región

El hecho de escoger a Tapachula para fines de este estudio no fue casual, yo soy tapachulteco; la ubicación de la ciudad, tanto desde el punto de vista administrativo como topográfico ofrece premisas para capturar interesantes fenómenos socio-económicos.

Tapachula fue fundada en 1486, para algunos historiadores por los Toltecas y para otros por los Aztecas. Los primeros señalan que los Aztecas llegaron a estas tierras inmediatamente después de la conquista de Tehuantepec por Ahuizotl, en 6 Tochtli, o sea en 1498. En 1794 es cabecera del Soconusco, en 1813 fue elevada a la categoría de Villa y en 1842 al rango de ciudad.

Las coordenadas geográficas extremas del Municipio son: al norte 15° 13', al sur 14° 37', de latitud norte; al este 92°09' y al oeste 92°28' de longitud oeste. Las de la cabecera Municipal, la ciudad de Tapachula, son: 14°54'10" de latitud norte y 92°16'03" de longitud oeste.

El Municipio de Tapachula colinda al Norte con los Municipios de Tuzantán, Motozintla, Cacahoatán y la República de Guatemala; al Sur con los Municipios de Frontera Hidalgo, Suchiate y el Océano Pacífico; al Este con los Municipios de Cacahoatán, Tuxtla Chico y Metapa, y al Oeste con el Océano Pacífico y los Municipios de Mazatán, Huehuetán y Tuzantán.

La ciudad de Tapachula se encuentra a 160 metros sobre el nivel del mar, pero el Municipio va del nivel del mar a alturas superiores a los 2 000 metros.

El período de lluvias en el Municipio de Tapachula se extiende de abril a octubre, con precipitaciones mínimas de 2 000 mms., en la parte baja y de cerca de 4 000 mms. en la parte alta. Los meses en que llueve más son junio y septiembre, con precipitaciones promedio de 415 y 576 mms. respectivamente. La ciudad de Tapachula tiene una precipitación media anual de 2300 mms. La temperatura media anual en la ciudad de Tapachula es de 28.3 grados centígrados, pero a medida que la Sierra asciende la temperatura disminuye. Los principales ríos del Municipio son: Coatán, Cahoacan, Nexapa, Escocia, Santo Domingo, Cuilco, la Joya, Texcuyuapa, Pumpuapa y Sintaguayate.

Los vientos dominantes son del Suroeste, de tipo subecuatorial monzónico, con intensidades promedio de 8 a 10 nudos (11.1 a 18.5 kms, por hora), que en ocasiones se multiplican afectando a los cultivos.

La diversificación del medio ambiente influye sobre la vida socio-económica y social de la ciudad, del Municipio y de la región. Las condiciones naturales son propicias para el cultivo de café, cacao, caña de azúcar, mango, naranja, tamarindo, aguacate, algodón, papaya, plátano, marañón, maíz, frijol y muchos otros productos agrícolas. También son de importancia su ganadería y su pesca.

Tapachula es un importante centro comercial al que concurren personas de la región y de varios Departamentos de Guatemala. En 1998 se contabilizaron 5760 unidades económicas que ocupaban a 28 150 personas.

En 1999 existían 81 establecimientos de hospedaje con 1 811 cuartos, y 121 comercios de alimentos y bebidas.

La población se ha multiplicado en más de 4.5 veces en los últimos cincuenta años, pasando de 59 760, en 1950 a 271 141 habitantes en el 2000, que habitan en 61 842 viviendas particulares. En Tapachula hay 2.1 hijos por mujer y la población de menos de 14 años representa el 37% del total de la población a pesar de que mueren 27 niños cada mil nacidos vivos.

La explosión demográfica ha sido acompañada por otra en materia educativa. En 1999 existían 487 planteles con 2 498 aulas y una población estudiantil de 79 726 alumnos en todos los niveles, entre ellos tres universidades y dos institutos tecnológicos. El 72% de los que inician la primaria la termina, y de ellos el 79% se inscribe en secundaria.

Cultura y enseñanza, además de la producción y los patrones de comportamiento determinan el carácter del desarrollo de Tapachula, su forma y los rasgos específicos que la distinguen de otras ciudades.

En 1998 los ingresos totales del Municipio (impuestos, participaciones federales, derechos, productos y aprovechamientos) fueron de 115 261 291 pesos, y los egresos (gastos administrativos, obra pública/fomento y transferencias) alcanzaron la misma suma.

La inversión pública autorizada para 1999 (programa directo estatal, programa normal federal, convenio de desarrollo social y otros) fue de 363 062 100 pesos.

Los cambios demográficos; esto es, crecimiento del número de la población, cambios en la estructura de la edad y del sexo de sus habitantes, así como de la estructura de la población económicamente activa, aunado a los cambios funcionales: crecimiento de la ciudad, aumento y diversificación de la producción, del comercio y de los servicios, impulsó a los polos de desarrollo, así como el aumento de las comunicaciones, aspectos que se sintetizan en párrafos anteriores, muestran la singular evolución de Tapachula y de su estructura espacial, cuya superficie ocupada se ha multiplicado varias veces.

Los cambios estructurales y funcionales de la ciudad permitieron romper las barreras a los impulsos internos y externos, y propiciar su singular transformación.

En suma, Tapachula ha tenido una gran metamorfosis a pesar de los años de aislamiento y de las actitudes negativas de algunos gobernadores. Esta transformación es producto del esfuerzo, decisión e integración social de sus habitantes, que se han mantenido al margen de intolerancias religiosas, raciales, políticas, sociales o de cualquier otra naturaleza, y que marchan unidos, venciendo todos los obstáculos al encuentro de un futuro cada vez mejor para todos.

6.6.2 Problemática Municipal

La problemática municipal actual deriva de múltiples factores, entre los que destacan: la alta tasa de natalidad y la migración que provocan un elevado crecimiento demográfico, particularmente en el seno de las clases más necesitadas del medio rural, que a falta de oportunidades en su lugar de origen para satisfacer sus necesidades,

emigran para establecerse, o trabajar temporalmente, en las ciudades con más alto grado de desarrollo, provocando así la conflictiva macrocefalia urbana y la dispersión rural. En este entorno encontramos una administración municipal con recurrente crisis económica e insuficientes medios para propiciar tanto el desarrollo económico autosustentable como el desarrollo regional sustentable, a largo plazo.

El crecimiento demográfico del Soconusco y de Tapachula en los últimos años muestra una tendencia superior a la del Estado y del país.

A mediados del siglo XX, ocho de cada 10 habitantes de la región vivían en el campo, y en el primer año del siglo XXI seis de cada diez viven en los centros urbanos.

**TAPACHULA, ESTADO Y MOVIMIENTO DE LA POBLACIÓN
POBLACION TOTAL POR SEXO
1950-2000**

AÑO	TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1950					
ESTADO	907 026	457 967	50.5	449 059	49.5
TAPACHULA	59 760	30 295	50.7	29 465	49.3
1960					
ESTADO	1 210 870	613 777	50.7	597 093	49.3
TAPACHULA	85 064	42 589	50.1	42 475	49.9
1970					
ESTADO	1 569 053	794 031	50.6	775 022	49.4
TAPACHULA	108 056	54 519	50.5	53 537	49.5
1980					
ESTADO	2 084 717	1 053 577	50.5	1 031 140	49.5
TAPACHULA	144 057	70 869	49.2	73 188	50.8
1990					
ESTADO	3 210 496	1 604 773	50.0	1 605 723	50.0
TAPACHULA	222 405	109 543	49.3	112 862	50.7
2000					
ESTADO	3 920 515	1 931 495	49.3	1 989 020	50.7
TAPACHULA	271 141	130 331	48.0	140 810	52.0

FUENTE: Resultados definitivos. VII, VIII, IX, X y XI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y resultados preliminares del 2000. Cuadro elaboración propia.

6.6.3 La concentración de población en centros urbanos

La migración responde a la dinámica del desarrollo económico que, en gran medida, se ha caracterizado por la concentración de las actividades industriales y de servicios en las grandes ciudades.

Esta concentración genera a su vez la dispersión en las localidades rurales. En el Municipio de Tapachula existían en 1990, 317 localidades. En el 2000 se contabilizaron 415, de las cuales 258 tienen menos de 100 habitantes, 116 menos de 500, 28 menos de 1000, 11 con menos de 2000, 1 con más de 5000 y una con más de 100 000.

Eso nos invita a considerar la necesidad de evitar, en la medida de lo posible, la macrocefalia de las ciudades, con una política de industrialización que regule la ubicación de las industrias teniendo en cuenta sus características, insumos principales y beneficio de las comunidades.

6.6.4 La Marginacion Rural

El Municipio de Tapachula reproduce en su diversidad y dispersidad una desigualdad notoria. Si tomamos en cuenta las tres dimensiones de marginación: educación, ocupación y vivienda, y a partir de éstas el déficit de siete indicadores que miden la intensidad de las carencias: analfabetismo, población ocupada en el sector primario, viviendas sin agua entubada, viviendas sin drenaje, vivienda sin energía eléctrica, viviendas con piso de tierra y promedio de ocupantes por cuarto, tenemos 324 localidades con alto grado de marginación, 76 en nivel medio de marginación, 14 con nivel bajo de marginación y 1 con muy bajo nivel de marginación.

Desde el punto de vista de la población, 47 800 habitantes sufren de alto grado de marginación; 38 400 están en nivel medio de marginación, 16 800 en el nivel bajo y 101 885 en el nivel muy bajo.

Cabe señalar que algunos de los parámetros que utilizan las instituciones oficiales que se dedican a medir la miseria, tales como ingresos y gastos en los municipios,

conducen a confusiones, ya que las economías de autoconsumo y de compra-venta de mercados informales no son sinónimos de miseria. Esta se da particularmente en los cordones de pobreza alrededor de las ciudades con las gentes que llegan de otras partes, como el caso de Tapachula a la que recalán también muchos centroamericanos.

La dispersión poblacional y lo accidentado del relieve geográfico de una buena parte del Municipio ha sido un obstáculo para dotar a la población rural de bienes y servicios básicos. Por ello, las políticas dirigidas a enfrentar los rezagos sociales deben tener como prioridad las áreas rurales del Municipio, para lo cual se requiere diseñar opciones de política social novedosas y eficaces.

Sin duda, el conocimiento de los patrones de distribución territorial de la población constituye un elemento básico para diseñar **estrategias y políticas de desarrollo** en todos los niveles. Dichos patrones están estrechamente vinculados con el crecimiento económico, el uso y la disponibilidad de los recursos naturales, la demanda de infraestructura y servicios, y por tanto, con el nivel de calidad de vida y bienestar de la población.

Sociedad y naturaleza constituyen dos dimensiones que se expresan en las relaciones entre la población y el espacio geográfico. Uno de los procesos que caracterizan al patrón de distribución territorial de la población es el crecimiento del medio urbano, en parte como resultado del crecimiento natural de las ciudades, pero también por los flujos de migración que se ven atraídos por las oportunidades económicas que ofrecen las ciudades, y que el campo ha perdido.

6.6.5 La Crisis Financiera Municipal

En este complejo entorno, la problemática municipal se ve agudizada por una recurrente crisis económica, la falta de alternativas y gestión municipal. La situación financiera de los Municipios en México puede ser sintetizada como sigue:¹²⁰

¹²⁰ Para un análisis más detallado de la Hacienda Pública del Municipio en México, que nos permita entender el ingreso y egreso de los Municipios, se recomienda leer el trabajo “*Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*”, de varios autores que editó el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., en 1996. En este trabajo se explica claramente cómo se integra el total de recaudación

- Reducción de la participación de sus ingresos propios respecto a sus ingresos totales;
- Menores expectativas de transferencias intergubernamentales de recursos;
- Aumento en los niveles de deuda pública;
- Tendencia recurrente al aumento de los gastos administrativos como proporción total del gasto, y
- Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de obras de infraestructura y crecimiento de la población.¹²¹

Por la crisis económica recurrente que ha padecido nuestro país, principalmente a partir de la década de los 70's, se ha visto afectado el ingreso nacional, y en consecuencia la disposición de recursos en Estados y Municipios, como podemos ver en la siguiente tabla.

AÑO:	FEDERACIÓN:	ESTADOS:	MUNICIPIOS:
1900	63.00%	24.10%	12.90%
1970	85.50%	11.10%	3.40%
1980	82.10%	15.30%	2.60%
1988	83.20%	14.20%	2.60%
1990	96.10%	2.10%	1.80%

Fuente: En "Diagnóstico del sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal", INAP, 1996., p. 178.¹²²

fiscal, cómo se distribuye y bajo qué criterios a Entidades Federativas, Municipios y la propia Federación, así como términos de Reserva Federal Participable (RFP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Sistema de Coordinación Fiscal (SCF), etc.

¹²¹ VARIOS., *Diagnóstico del sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. Edita: INAP., 1ª Edición, México, D.F. Marzo de 1996. P.p. 155.

¹²² Datos obtenidos de la fuente 1900, 1970, 1980 y 1988. Portilla Sánchez Fernando. "Coordinación Fiscal Estados-Municipios: Objetivos, Mecanismos, problemática". Revista IAPEM. No. 23, 1994.
1990, Jhabvala, firdaus Et-al. "Sistema de Participaciones Municipales". Foro Federalismo Fiscal, Villahermosa, Tabasco. Septiembre de 1994.

Por otra parte, notamos una concentración muy amplia de recursos en el nivel federal y una disminución muy notable en el ámbito municipal, esta concentración de recursos se traduce en una dependencia de los gobiernos municipales, hasta en un 90%, de las participaciones federales y en una concentración de programas, obra, infraestructura, etc., en ciertos Municipios (principalmente metropolitanos y urbanos), favorecidos por los criterios de desarrollo que se establecen en la Federación.

En la actualidad, en nuestro país los recursos económicos tienden a centralizarse en el nivel Federal que pretende ejercer un control económico y, a través de éste, un control político sobre las entidades federativas y los Municipios. Esta idea se sustenta en la distribución de los recursos económicos netos de que dispone el gobierno, y que es la siguiente: del 100% que se recauda de impuestos, la Federación se queda en promedio con un 80%, y entrega un 20% para los otros niveles de gobierno –Estados y Municipios-, pero de aquí 16% es para los 31 Estados de la federación, y apenas un 4% para los 2,428 Municipios del país.¹²³

Cabe señalar que de ese 4%, en promedio 85% se concentra en 100 Municipios metropolitanos y urbanos; y los otros 2,328 Municipios, principalmente rurales y semi-urbanos se tienen que conformar con ejercer apenas un 15%. En este contexto es fácil deducir que las finanzas de los Municipios se desarrollan en crisis económica permanente y, en consecuencia, la actividad municipal se ve reducida, en el mejor de los casos, a una instancia de ejecutor y supervisor de recursos federales, ya que solo administran aquellos programas que desde la Federación, y en ciertos casos desde los Estados, se establecen para satisfacer las necesidades, principalmente, de infraestructura y urbanización.

Al complejo problema de la distribución del ingreso debemos añadir que el diagnóstico de los egresos municipales refleja otra añeja problemática del Municipio mexicano, nos referimos a la ineficiencia administrativa que presiona el gasto público haciendo necesaria una mayor cantidad de recursos. Por ello, las administraciones municipales carentes de personal capacitado o profesionalizado en gestión municipal,

¹²³ VARIOS, “*Diagnóstico...* pp.155

se han concretado a ser prestadoras de servicios y supervisores de obra pública Estatal o Federal, con una limitada participación en la formación directa de la infraestructura económica de sus regiones. Todo ello conduce a la imposibilidad de promover y generar microindustria municipal (no nos referimos a las empresas paramunicipales), como impulso a los productores locales para procurar un desarrollo económico de las comunidades y abatir los altos grados de marginación que existen en los Municipios rurales y semi-urbanos.

En el caso de Tapachula, podemos decir que los últimos Ayuntamientos han mejorado la eficiencia administrativa, fortaleciendo la economía e incrementando la infraestructura económica, lo que en un futuro próximo propiciara el desarrollo armónico de la comunidad.

6.6.6 El Federalismo fiscal y el Municipio

A partir de 1922 en que se estableció el sistema de participaciones (el gobierno federal recauda el impuesto y la entidad federativa recibe una parte de lo recaudado), la Federación se apropió de las fuentes de ingresos más importantes desde el punto de vista recaudatorio, dando lugar a la centralización de la hacienda pública en México.

Más tarde con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que se refiere a la manera en como se integrarán y repartirán las participaciones, culmina prácticamente la tendencia de centralizar los impuestos de mayor importancia recaudatoria en la Federación. En el artículo sexto de esta Ley se formaliza la dependencia de los Municipios respecto de los gobiernos de las entidades federativas al señalarse, con relación al reparto de las participaciones federales, que “las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general”. Lo anterior se contrapone al principio constitucional de que los municipios administrarán libremente su hacienda¹²⁴.

¹²⁴ ASTUDILLO MOYA, Marcela. *La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2001, pp. 37 y 38.

A partir de aquel año se toman como participables todos los impuestos federales y se uniforma este mecanismo creándose el Sistema de Coordinación.

A fines de los ochenta se incluyó un nuevo capítulo relativo a los recursos que la Federación entrega a los Estados para fines específicos, como educación y salud.

Independientemente de las participaciones que se entregan a Estados y Municipios, se establecieron aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de esos órdenes, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, tales como el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios entre otros.

Existe un Fondo de Fomento Municipal y su distribución se calcula en función de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.

Marcela Astudillo¹²⁵ señala que en el año 2000 estaban en vigor las siguientes medidas fiscales:

- Entrega a los Estados del 20% de lo obtenido del impuesto especial sobre la producción y servicios aplicable a bebidas alcohólicas y cerveza, y del 8% por tabaco.
- Le corresponde a los Estados la totalidad de lo recaudado por el impuesto sobre automóviles nuevos.
- Se elimina la exclusividad de la Federación para establecer impuestos sobre servicios de hospedaje y sobre tenencia o uso de vehículos.

¹²⁵ Ibid,p.42.

- Le corresponde a los Estados el impuesto sobre la adquisición de inmuebles.
- Reducción del 21 al 15% en la tasa del impuesto sobre loterías, rifas y concursos, siempre que localmente se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base.
- Los Estados pueden establecer derechos por licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al menudeo y por la colocación de anuncios.
- Hay un nuevo convenio de colaboración administrativa para que los Estados colaboren en la fiscalización de impuestos federales y por lo tanto se incrementen los incentivos económicos correspondientes.
- Participación a los municipios, a partir de 1998, del 70% de los impuestos pagados por pequeños contribuyentes que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

En los campos de la educación y de la salud, el Municipio comparte la responsabilidad de proporcionar educación y cuidar la salud de sus habitantes, pues en la esfera de su jurisdicción constituye tanto una autoridad educativa como una autoridad sanitaria y tiene encomendadas diversas facultades en esa materia; además colabora de manera importante en programas federales y estatales en diversas áreas educativas y de atención médica, salud pública y asistencia social.

A nuestro juicio, el federalismo fiscal se contrapone al artículo 40 de la Constitución General, y con su aplicación los recursos destinados a tan importantes objetivos han disminuido sustancialmente.

La siguiente información puede darnos luces con respecto a la problemática que existe en estos rubros en el Estado de Chiapas:

Es de todos conocido que los países ricos tienen pocos niños, mientras que los países pobres tienen un elevado porcentaje de su población menor de quince años.

También es un hecho que las mujeres con más escolaridad tienen menos hijos: apenas dos si tienen estudios de secundaria y casi cinco en los casos de las que no

tienen instrucción. Las mujeres económicamente activas tienen dos hijos en promedio mientras que las que no lo son, suman tres o cuatro hijos. En las áreas rurales los hijos por mujer suman tres a cinco y en las urbanas dos a tres.

La población de menos de catorce años en México es el 34% del total. El Distrito Federal es la entidad con menos niños: 26.5%, mientras que Chiapas es la que tiene más, el 39.5%.

Ahora hay más niños que sobreviven. En Chiapas mueren 31 niños de cada mil nacidos vivos, en tanto que en el Distrito Federal, la cifra es de 19. Las principales causas son afecciones originadas en el período perinatal así como anomalías congénitas, además de neumonías e infecciones intestinales.

En el Distrito Federal el 93% de los niños de 6 a 14 años saben leer y escribir mientras que en Chiapas ese porcentaje apenas llega a 76%. En el Distrito Federal el 96% de los niños que inician la primaria la terminan; en Chiapas el porcentaje es solo del 66%. En el Distrito Federal la casi totalidad de los niños que terminan la primaria se inscriben en secundaria mientras que el Chiapas solo el 76% lo hace.

Los niños que nacen hoy en el Distrito Federal tienen una esperanza de vida de 77 años, en tanto que los de Chiapas esperan vivir 72 años.

Cabe recordar que muchos estudiosos de la materia han recomendado que los servicios básicos se presten por la autoridad más próxima a la comunidad y que los problemas se resuelvan en los lugares en que se producen; esto permitirá que la población acceda a servicios adecuados, que la infraestructura y los programas respondan eficaz y oportunamente a las necesidades, y que la operación del sistema de servicios amplíe su cobertura y mejore su calidad.

6.6.7 La concentración de los sistemas de producción en municipios metropolitanos

A lo largo de lo expuesto en las páginas anteriores, se aprecia que el desarrollo regional responde más a un modelo económico que favorece el desarrollo económico-social en los grandes centros urbanos y económicos del país, cuyo desarrollo ha estado marcado por ubicación de mercado, acuerdos internacionales y demanda interna, que han obligado a desarrollar ciertas áreas que favorecen ya sea la exportación de ciertos productos, o bien el crecimiento del consumo interno.

Es por esto que la dinámica del desarrollo regional ha estado marcada por la creciente concentración de la actividad económica y de los servicios de infraestructura, comunicaciones y mercado que los grandes centros urbanos requieren, y que son las áreas históricamente desarrolladas.

El Producto Interno Bruto (PIB) nacional, y de nuestro Municipio se sustenta en gran medida en la agricultura, la ganadería y en la micro y pequeña empresa, y por ello es a estos sectores a los que debemos canalizar los esfuerzos para hacerlos productivos, proporcionándoles el apoyo financiero, tecnológico y humano que les permita acceder a niveles de competitividad en el mercado productivo.

En el contexto nacional, la grande y mediana industria se concentra en Estados como Nuevo León, Jalisco y Estado de México y sus zonas metropolitanas, es decir, Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México, respectivamente. De igual forma la micro y pequeña empresa se ubica en estas zonas metropolitanas porque, por un lado, dan soporte a la grande y mediana industria, y por otro, en estos sitios se concentra infraestructura y mercado para estas pequeñas empresas. En el Estado de Chiapas y particularmente en el Soconusco se repite esa misma tendencia nacional que refuerza la tesis de la concentración del desarrollo económico y social en centros urbanos: Tuxtla Gutiérrez cuenta con el 20% de los asentamientos industriales del Estado, el Soconusco el 25% y Tapachula el 20%.

Se confirma así que la industria tiende a concentrarse en los centros urbanos y sus zonas conurbadas, relegando el desarrollo de las zonas rurales que, al no tener fuentes de empleo, originan la migración, marginación y pobreza.

La marginación es un fenómeno estructural que integra distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el disfrute de los beneficios del desarrollo. Su erradicación requiere de estrategias de largo plazo, sustentadas en diagnósticos e investigaciones que permitan diseñar políticas de atención a necesidades específicas. Los rezagos existentes en los municipios del Soconusco, aunados a los nuevos retos de la modernización, hacen impostergable una acción conjunta del gobierno y la sociedad para promover la consecución de los objetivos del desarrollo social.

Podemos concluir que el Soconusco es una región con un vasto territorio con una gran riqueza en recursos naturales, con una población que migra del campo hacia las ciudades y que genera fenómenos de concentración urbana y dispersión rural, que a su vez produce altos índices de marginación, predominantemente rural. Todo ello hace indispensable el diseño de acciones que vinculen esfuerzos de instituciones gubernamentales, de educación superior, de organizaciones no gubernamentales y de asociaciones civiles, entre otros, para que la administración municipal esté en posibilidad de transitar de un estado estático, de deficiente administrador, limitado prestador de servicios y supervisor de obra pública federal y estatal, a un estado dinámico, de activo promotor del desarrollo sostenido en su región.

CONCLUSIONES

1. El Municipio como ámbito de una comunidad jurídicamente organizada, no puede sustraerse a la continua evolución que en todos sentidos se da. La modernización obliga a tomar medidas de adecuación y a reorientar la Administración Pública para enfrentar los retos de nuestros tiempos, promover el desarrollo económico y atacar los problemas sociales.

Hasta ahora ni el Congreso de la Unión ni la legislatura local han legislado de acuerdo a lo ordenado por el principio de supremacía constitucional, implícito en el artículo 115. También es claro que en la mayoría de los Estados se copian, no se adecúan las disposiciones federales. Las normas deben ser ajustadas y las costumbres respetadas.

De poco sirve la declaración formal de competencias por parte de los ordenamientos jurídicos si por otro lado no se da el respaldo concreto y real de las competencias materiales que ejerce el Municipio. Por otra parte, el Municipio sigue ligado a muchas actividades y funciones del Gobierno del Estado, que lo obligan a realizar diversas acciones que, de suyo, no le corresponden.

De igual forma, para ser administrativamente eficaces y políticamente congruentes con nuestro federalismo, se requiere que la administración Federal deje de cumplir con algunas de las atribuciones que actualmente tiene.

2. El centralismo y el desarrollo desigual son notorios e injustos, los recursos no están equitativamente repartidos.

La descentralización de la administración Federal, entendida como la transferencia de atribuciones a su cargo y de los recursos consiguientes a entidades federativas y municipios, requiere: establecer los mecanismos adecuados, ampliar el ámbito competencial de los Estados y Municipios, y elaborar un programa de transferencia por sectores de actividad.

La descentralización política hacia los Municipios, significa una mayor oportunidad de ejercer la democracia con la representación minoritaria en el esquema de autoridad municipal; la descentralización económica significa capacidad para resolver el reto que plantea la población municipal, y la descentralización administrativa conlleva a la adecuación de instituciones al proceso de desarrollo municipal.

Ningún esfuerzo descentralizador y democratizador puede tener sentido si el hombre no se siente plenamente tutelado, no experimenta realmente que puede hacer todo aquello que no está prohibido por la Ley.

Hay que restituir el pacto federal y revitalizar la división de poderes. El tema del federalismo, más que discutirlo es entenderlo en función de sus diversas diferencias.

3. El Municipio necesita ejercer la libertad que la Constitución le otorga para consolidarse como el eje y pivote de su propio desarrollo, lo que implica acelerar el proceso de reglamentación. Para ello es necesario uniformar los lineamientos de interpretación del artículo 115 constitucional a fin de que en todo el país se interprete de la misma manera.

Las disposiciones que regulan la organización y el funcionamiento del Municipio son imperfectas y persiste el propósito de uniformarlas, olvidando sus diversos grados de desenvolvimiento y peculiaridades.

Los recursos que la federación y los gobiernos locales destinan a los municipios son escasos, y escasos son los resultados obtenidos. La respuesta y el cambio de estas condiciones vendrá cuando al nivel municipal se recupere la fuerza de trabajo dormida de la sociedad y la comunidad, y se estimule y diversifique el desarrollo de las actividades productivas. Es preciso incrementar los recursos propios del Municipio, constituir un patrimonio municipal productivo, para que los gobiernos municipales no queden rebasados e incapacitados para apoyar las iniciativas, y se genere un círculo vicioso que detiene el avance de las comunidades y regiones.

La libertad comunitaria consiste en activar la participación de la sociedad fuera de los canales tradicionales impuestos desde los centros de poder; esto es que la comunidad se organice independientemente de canales superiores de gobierno. Así la participación social será la expresión de democracia en que la propia comunidad toma sus propias decisiones para organizarse.

Es preciso convocar y consultar a la sociedad: la concertación democrática será el mejor instrumento de gobernabilidad y de progreso.

No existe la Ley Reglamentaria que clasifique y establezca el procedimiento mediante el cual el gobierno municipal vinculará sus esfuerzos con las autoridades locales y federales para lograr coherencia en las políticas públicas. La reforma municipal precisa la reforma de la normatividad jurídica federal y estatal en la materia. Si bien existen avances sustanciales en el proceso de reglamentación, existen técnicas indefinidas en la formulación de reglamentos, y ausencia de uniformidad de su diseño y aprobación, que requieren de una mayor coordinación entre el gobierno estatal y el municipal.

Es preciso identificar problemas, clarificar valores y objetivos, describir tendencias y condiciones subyacentes, proyectar los posibles resultados o desenvolvimientos, y evaluar y sugerir cursos de acción alternativos.

Puede decirse que la Ley Orgánica Municipal del Estado contiene la mayoría de las propuestas y soluciones que la comunidad demanda, pero no se han puesto en práctica, seguramente por ignorancia política y ausencia de reglamentos.

Asimismo, si los miembros de los ayuntamientos desconocen sus funciones y la comunidad continúa en esa línea y tendencia política de estancamiento, ambos, comunidad y gobierno municipal seguirán siendo los pequeños olvidados de la política nacional por iniciativa propia. Pero el problema de fondo es mucho más complejo, es político y de voluntad social. El cambio vendrá cuando los municipios asuman su responsabilidad y emprendan, por sí, el proceso de desarrollo social.

4. Planeación y participación social se unen en una comunidad política y social con un solo objetivo: incrementar los mínimos de bienestar de la comunidad. Organizar a la sociedad significa ahorro y contar con recursos suficientes para invertir en el desarrollo y creación de empleos.

Las demandas más sentidas en el proceso de planeación exigen más participación de los ciudadanos para fortalecer las actividades de los ayuntamientos, por ello es necesario que los grupos políticos regionales y municipales trabajen en forma ordenada y coherente en la atención de las demandas de sus comunidades.

En la planeación tienen que señalarse elementos de simplificación administrativa: la reducción de los trámites burocráticos estimulará la participación de los ciudadanos y la consolidación de proyectos de desarrollo. La programación amplía las posibilidades de gasto público y brinda seguridad y continuidad a las acciones.

En el proceso de planeación municipal, la capacitación y el servicio civil de carrera aparecen como una necesidad política para transformar la realidad social y económica local. La capacitación a las autoridades locales permitirá a los Ayuntamientos consolidar sus actividades de manera ordenada.

Indispensable mejorar permanentemente su administración: incrementar sus recursos materiales; simplificar trámites y procedimientos; establecer una eficaz, equitativa y proporcional recaudación y disposición de los fondos municipales, además de una adecuada planeación y programación de sus acciones.

Lamentablemente, la mayoría de los municipios carecen de los recursos humanos y técnicos necesarios para contar con sistemas de planeación municipal que les permitan sustentar sus propuestas. Lo anterior debido principalmente a las formas utilizadas para la integración del Ayuntamiento. Por ello es indispensable el apego a los procedimientos democráticos para la integración del órgano supremo de decisión del gobierno municipal.

5. Existen en el terreno municipal ámbitos sociales aún inexplorados y, en este sentido, es conveniente definir estos espacios para que la comunidad construya sus propios proyectos; estimular el sentimiento de pertenencia, reconociendo que son los hombres, no las leyes, las que construyen su destino, y recuperar la fuerza dormida de la sociedad impulsando actividades productivas y de beneficio social, para revertir la historia municipal.

Todos sabemos que la implementación de una política social exitosa, precisa de: establecer metas exigentes, pero realizables; asegurar la integralidad del esfuerzo público; integrar al sector privado; descentralizar las decisiones políticas, con base a programas estatales y municipales; promover las actividades productivas, buscando la generación de empleos estables; distinguir los distintos tipos de pobreza, y estimular la participación de la comunidad en la toma de decisiones para alcanzar el fortalecimiento municipal.

Se requiere de soluciones de fondo y éstas están presentes cotidianamente en el entusiasmo de todos los chiapanecos que proponen, de manera individual o colectiva, alternativas de solución que por sencillez y por carecer de elementos técnicos, que están fuera del alcance del pueblo, son desechadas en forma reiterativa.

Soluciones que deben ser estructuradas y puestas en marcha atendiendo a la idiosincrasia de los chiapanecos, en las diferentes regiones de la Entidad, y a las características geográficas del Estado, con sensibilidad social, al margen de paternalismos, para que todos con su esfuerzo y decisión alcancen mejores condiciones de vida.

Fortalecer al Municipio y a la comunidad es fortalecer a México. Es necesaria una ideología que nos de confianza y seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", Los Municipios en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978.

AGUIRRE Beltrán Gonzalo. Formas de gobierno indígenas, obra antropológica, tomo IV, tercera edición, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, Gobierno del Estado de Veracruz y Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

AMADOR, Alberto. Memoria de la cuestión de límites entre México y Guatemala. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1931.

ASTUDILLO MOYA, Marcela. La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2001, pp. 37 y 38.

BELLOCH, Carlos Julio. Historia Universal, tomo 11, traducción de Manuel García Morente, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1933.

BRASSEUR de Bourbourg, Esteban. "Cartas para servir de introducción a la historia primitiva de las naciones civilizadas de la América Septentrional", Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Primera Época, Tomo 8.

CAL Y MAYOR Redondo, Alberto. "La primera Constitución de Chiapas", Pensamiento Jurídico, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, año I, volumen II, junio de 1977.

CALZADA Padrón, Feliciano. Municipio Libre, UNAM, México, 1983.

CARPISO, Jorge. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, México, 1985.

- CARRASCO, Pedro. "La sociedad mexicana antes de la conquista", en Historia General de México, coordinación de Daniel Cosío Villegas, EL Colegio de México, México, 1976.
- CASTILLO F., Víctor. Estructura Económica de la sociedad mexicana según fuentes documentadas, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1972.
- CÓDICE Mendoza, comentarios en inglés por Kurt Ross, traducción al español de María I. Gustavino y Alejo Torres, Producciones Liber, S.A., Barcelona, 1985.
- COLÍN, Mario. El Municipio Libre, Edición del Gobierno del Estado de México, 1978.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- CORBALÁ Acuña, Manuel. Sonora y sus Constituciones, segunda edición, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1992.
- CORTÉS, Hernán. Cartas de Relación, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1976.
- CORZO, Angel Albino. Segunda Reseña de los sucesos acaecidos en Chiapas desde 1847 a 1867, Imprenta Inclán Sucesores, México, 1868.
- CULEBRO C. Alberto. Historia de Chiapas, Imprenta Huitla, Chiapas, 1932.
- DÍAZ del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Espasa Calpe, Madrid, 1933.
- DICCIONARIO Jurídico Mexicano, tomo I, sexta edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y editorial Porrúa, México, 1993.
- ESQUIVEL Obregón, Toribio. Apuntes para la historia del derecho en México, tomo II, Editorial Polis, México, 1938.

FAYA Viesca, Jacinto. "Alcances e implicaciones jurídico administrativas del nuevo artículo 115 Constitucional", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 16 y 17, octubre de 1984 a marzo de 1985.

FIX Zamudio, Héctor. "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.

FLORES Palafox, Jesús y Monteón González, Humberto, La ESIME en la historia de la Enseñanza Técnica, IPN, México, 1993.

FLORIS Margadant, Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho, tercera edición, editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1968.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968.

GAMAS Torruco, José. "Federalismo y Municipalismo", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 8 y 9, Editorial INAP, México, 1983.

GRIMBERG, Carl. Historia Universal Diamon, Tomo II. Editorial Diamon, México, 1983.

GUERRERO, Omar. El estado en la Era de la Modernización, Plaza y Valdés, México, 1993.

GUILLÉN López, Tonatiuh. "Los municipios y el presidencialismo en México", en Diálogo y debate de cultura política, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, año 1, número 2 (julio – septiembre), 1982.

HERNÁNDEZ, Elgezabal. Miguel Ramos Arizpe y el Federalismo Mexicano, ediciones de la Casa de Coahuila, México, 1978.

JELLINEK, George. Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1978.

LEE Benson, Nettil. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1980.

LEÓN Portilla, Miguel. Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, Número 88, México, 1987.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México, INAP–CONACYT, México, 1985.

MARTÍNEZ Marín, Carlos. “Peregrinación de los Mexicas”, en Historia de México, Coordinación de Miguel León Portilla, volumen IV, Salvat Editores, México, 1974.

MILLAR, Fergus. El Imperio romano y sus pueblos limítrofes, segunda edición, Siglo XXI Editores, España, 1974.

MINOR Franco, Rafael. “La reforma electoral municipal mexicana en el periodo 1810 – 1820 y la más reciente del artículo 115 constituciuonal”, en La reforma municipal mexicana, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, año 1, núm. 2 (mayo – agosto), 1986.

MIRANDA, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas: 1521 – 1820, UNAM, México, 1978.

MONTENEGRO, Walter. “Introducción a las políticas político-económicas”. Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

MORA, José María Luis. México y sus revoluciones. Editorial Porrúa, México, 1950, p-157.

- MORINEAU Iduarte, Martha e Iglesias González, Román. "Romano". Editorial Harla, México, 1987.
- O'GORMAN, Edmundo. Historia de las divisiones territoriales en México, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1976.
- OCHOA Campos, Moisés. La Reforma Municipal, tercera edición, editorial Porrúa, México, 1979.
- OLMEDO Carranza, Raúl. "Notas del Seminario de Investigación sobre Municipios y Empresas". UNAM F.C.P.S, 1995.
- OROZCO y Berra, Manuel. Apuntes para la Historia de la Geografía en México. Imprenta Díaz de León, México, 1881.
- OVALLE, Francisco José. "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", Revista de la Facultad de Derecho, volumen XXVII (septiembre – diciembre), México, 1987.
- PASO y Troncoso, Francisco del. "División Territorial de la Nueva España en el año 1637". Anales del museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, tomo 4, 1913, p. 157.
- PÉREZ Correa, Fernando. "Aspectos de la democracia municipal", en Estudios Municipales, número 4 (julio – agosto), 1985.
- PONTIFES Martínez, Arturo. La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1988.
- QUINTANA Roldán, Francisco. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1995.

RENDÓN Huerta, Teresita. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985.

RENDÓN Huerta, Teresita. Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal, Tesis para obtener el grado de Doctora en Derecho. UNAM, 1996

REYES Heróles, Jesús, El liberalismo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

RUIZ Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

SABINE, George. Historia de la Teoría Política, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1963.

SANTIS, Gaetano. Historia Universal, tomo II, traducción de Manuel García Morente, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1933.

SCHWARZENBERGER, George. "La Política del Poder". Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1800 – 1976, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976.

TUCÍDIDES. La Guerra del Peloponeso, libro segundo, Editorial Guadarrama, Madrid, 1976.

VALENCIA Carmona, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano a fin de Siglo". Editorial Porrúa, México, 1995.

VÁZQUEZ, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Secretaría de Educación Pública, México, 1986.

VILLORO Toranzo, Miguel. "Derecho Público y Derecho Privado". Editorial Jus, México, 1975.

ZORRILLA, Luis G. Relaciones de México con la República de centroamérica y con Guatemala. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

ZORRILLA Martínez, Pedro. "Fortalecimiento Municipal", en Estudios Municipales, número 3 (mayo – junio), 1983.